Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 4 de octubre de 2024*

[Texto rectificado mediante autos de 19 de diciembre de 2024 y de 12 de marzo de 2025]

Índice

I. Marco jurídico . . . 15

A. Derecho internacional . . . 15

B. Derecho de la Unión . . . 17

1. Normativa relativa a la duración del tiempo de trabajo . . . 17

a) Reglamento (CE) n.º 561/2006 . . . 17

b) Reglamento (UE) n.º 165/2014 . . . 19

c) Reglamento 2020/1054 . . . 21

2. Normativa relativa al requisito de establecimiento, así como a los transportes de cabotaje y a los transportes combinados . . . 29

a) Directiva 92/106/CEE . . . 29

b) Reglamento n.º 1071/2009 . . . 30

c) Reglamento (CE) n.º 1072/2009 . . . 31

d) Reglamento 2020/1055 . . . 35

3. Normativa relativa al desplazamiento de los trabajadores . . . 39

a) Directiva 96/71/CE . . . 39

b) Directiva 2014/67/UE . . . 41

c) Directiva 2018/957 . . . 41

* Lenguas de procedimiento: búlgaro, griego, inglés, lituano, húngaro, polaco y rumano.

d) Directiva 2020/1057 41

4. Acuerdo Interinstitucional 46

II. Antecedentes de los litigios 48

III. Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia 49

A. Asunto C-541/20 49

B. Asunto C-542/20 50

C. Asunto C-543/20 50

D. Asunto C-544/20 51

E. Asunto C-545/20 51

F. Asunto C-546/20 52

G. Asunto C-547/20 52

H. Asunto C-548/20 53

I. Asunto C-549/20 53

J. Asunto C-550/20 54

K. Asunto C-551/20 54

L. Asunto C-552/20 55

M. Asunto C-553/20 55

N. Asunto C-554/20 56

O. Asunto C-555/20 57

P. Sobre la acumulación de los asuntos C-541/20 a C-555/20 57

IV. Sobre los recursos 57

A. Sobre el Reglamento 2020/1054 57

1. Resumen de los motivos 58

2. Sobre el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 60

a) Sobre la admisibilidad 60

1) Alegaciones de las partes 60

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 61

b) Sobre el fondo 62

1) Sobre la violación del principio de seguridad jurídica 63

i) Alegaciones de las partes 63

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia 65

2) Sobre la violación del principio de proporcionalidad 73

i) Alegaciones de las partes 73

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia 75

– Sobre la realización por el legislador de la Unión de un examen de la proporcionalidad del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 76

– Sobre la proporcionalidad del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 79

3) Sobre la vulneración de los principios de igualdad de trato y de no discriminación 90

i) Alegaciones de las partes 90

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia 91

4) Sobre la violación de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE 96

i) Alegaciones de las partes 96

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia 99

5) Sobre la infracción de los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE 104

i) Alegaciones de las partes 104

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia 106

6) Sobre la infracción de las normas del Derecho de la Unión en materia de protección del medio ambiente 109

i) Alegaciones de las partes 109

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia 112

3. Sobre el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 115

a) Sobre la violación del principio de proporcionalidad 115

1) Alegaciones de las partes 115

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 119

i) Sobre la realización por el legislador de la Unión de un examen de la proporcionalidad del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 119

ii) Sobre la proporcionalidad del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 121

– Sobre la idoneidad del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 para lograr el objetivo perseguido 121

– Sobre el carácter necesario del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 128

– Sobre el carácter proporcionado del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 130

b) Sobre la violación de los principios de igualdad de trato y de no discriminación . . . 132

1) Alegaciones de las partes 132

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 133

c) Sobre la infracción de las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre prestación de servicios 137

1) Alegaciones de las partes 137

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 137

d) Sobre la infracción de los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE 138

1) Alegaciones de las partes 138

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 139

4. Sobre el artículo 2, punto 2, del Reglamento 2020/1054 140

a) Observaciones preliminares 140

b) Sobre la existencia de un error manifiesto de apreciación y la violación del principio de proporcionalidad 141

1) Alegaciones de las partes 141

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 141

c) Sobre la violación de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima 143

1) Alegaciones de las partes 143

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 144

d) Sobre la infracción del artículo 151 TFUE, párrafo segundo 147

1) Alegaciones de las partes 147

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 148

5. Sobre el artículo 3 del Reglamento 2020/1054 149

a) Alegaciones de las partes 149

b) Apreciación del Tribunal de Justicia 151

6. Conclusión relativa al Reglamento 2020/1054 153

B. Sobre el Reglamento 2020/1055 154

1. Resumen de los motivos 155

2. Sobre el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009 157

a) Sobre la violación del principio de proporcionalidad 158

1) Sobre la realización por el legislador de la Unión de un examen de la proporcionalidad del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009 159

i) Alegaciones de las partes 159

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia 163

2) Sobre la proporcionalidad del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009 167

b) Sobre los restantes motivos dirigidos contra el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009 167

3. Sobre el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 167

a) Sobre la violación del principio de proporcionalidad 168

1) Sobre la realización por el legislador de la Unión de un examen de la proporcionalidad del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 . . 169

i) Alegaciones de las partes 169

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia 169

2) Sobre la proporcionalidad del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 . . . 171

i) Alegaciones de las partes . . . 171

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia . . . 176

– Sobre la idoneidad del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 para lograr el objetivo perseguido . . . 177

– Sobre el carácter necesario del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 . . . 178

– Sobre el carácter proporcionado del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 . . . 180

b) Sobre la violación de los principios de igualdad de trato y de no discriminación . . . 186

1) Alegaciones de las partes . . . 186

2) Apreciación del Tribunal de Justicia . . . 188

c) Sobre la infracción del artículo 91 TFUE, apartado 1 . . . 192

1) Alegaciones de las partes . . . 192

2) Apreciación del Tribunal de Justicia . . . 192

d) Sobre la infracción del artículo 90 TFUE, en relación con el artículo 3 TUE, apartado 3, de los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE . . . 194

1) Alegaciones de las partes . . . 194

2) Apreciación del Tribunal de Justicia . . . 198

e) Sobre la violación de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE 201

1) Alegaciones de las partes . . . 201

2) Apreciación del Tribunal de Justicia . . . 204

f) Sobre la infracción de las normas del Derecho de la Unión y el incumplimiento de los compromisos de la Unión en materia de protección del medio ambiente . . . 207

1) Alegaciones de las partes . . . 207

2) Apreciación del Tribunal de Justicia . . . 211

4. Sobre el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009 . . . 215

a) Sobre la violación del principio de seguridad jurídica . . . 216

1) Alegaciones de las partes 216

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 217

b) Sobre la violación del principio de proporcionalidad 218

1) Alegaciones de las partes 218

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 219

c) Sobre la infracción del artículo 11 TFUE y del artículo 37 de la Carta 221

1) Alegaciones de las partes 221

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 221

5. Sobre el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055 222

a) Sobre la violación del principio de proporcionalidad 222

1) Alegaciones de las partes 222

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 223

b) Sobre la infracción de los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE 226

1) Alegaciones de las partes 226

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 227

c) Sobre la infracción del artículo 11 TFUE y del artículo 37 de la Carta 229

1) Alegaciones de las partes 229

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 229

6. Conclusión relativa al Reglamento 2020/1055 230

C. Sobre la Directiva 2020/1057 230

1. Resumen de los motivos 230

2. Sobre la normativa de la Unión aplicable al desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera 232

3. Sobre el artículo 1 de la Directiva 2020/1057 234

a) Sobre la infracción del artículo 1, apartado 3, letra a), de la Directiva 96/71 235

1) Alegaciones de las partes 235

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 236

b) Sobre la violación de los principios de igualdad de trato y de no discriminación . . . 239

1) Alegaciones de las partes . . . 239

2) Apreciación del Tribunal de Justicia . . . 241

i) Consideraciones preliminares . . . 241

ii) Sobre la existencia de los supuestos tratos discriminatorios . . . 242

– Sobre el supuesto trato discriminatorio de las operaciones de transporte entre terceros países en relación con las operaciones de transporte bilateral . . . 243

– Sobre el supuesto trato discriminatorio de las operaciones de transporte combinado en relación con las operaciones de transporte bilateral . . . 247

c) Sobre la violación del principio de proporcionalidad . . . 249

1) Sobre la realización por el legislador de la Unión de un examen de la proporcionalidad del artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057 . . . 250

i) Alegaciones de las partes . . . 250

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia . . . 252

2) Sobre la proporcionalidad del artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057 . . . 257

i) Alegaciones de las partes . . . 257

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia . . . 261

– Sobre la idoneidad del artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057 para lograr el objetivo perseguido . . . 262

– Sobre el carácter necesario del artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057 . . . 268

– Sobre el carácter proporcionado del artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057 . . . 269

d) Sobre la infracción del artículo 91 TFUE, apartado 1 . . . 272

1) Alegaciones de las partes . . . 272

2) Apreciación del Tribunal de Justicia . . . 273

e) Sobre la infracción de los artículos 90 TFUE, en relación con el artículo 3 TUE, apartado 3, 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE . . . 273

1) Alegaciones de las partes . . . 273

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 275

f) Sobre la violación de la libre circulación de mercancías y de la libre prestación de servicios 278

1) Alegaciones de las partes 278

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 279

i) Sobre la libre circulación de mercancías 279

ii) Sobre la libre prestación de servicios 280

g) Sobre la infracción del artículo 11 TFUE y del artículo 37 de la Carta 282

1) Alegaciones de las partes 282

2) Apreciación del Tribunal de Justicia 283

4. Sobre el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2020/1057 287

a) Alegaciones de las partes 287

b) Apreciación del Tribunal de Justicia 289

5. Conclusión relativa a la Directiva 2020/1057 292

D. Conclusión general sobre los recursos 292

V. Costas 292

«Recurso de anulación — Paquete de movilidad I (“Paquete de movilidad”) — Reglamento (UE) 2020/1054 — Tiempos de conducción máximos diarios y semanales — Pausas mínimas y períodos de descanso diarios y semanales — Organización del trabajo de los conductores de tal manera que estos puedan regresar cada tres o cuatro semanas, según corresponda, a su lugar de residencia o al centro de operaciones de su empresario para comenzar el disfrute o disfrutar en dichos lugares de su período de descanso semanal normal o compensatorio — Prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo — Plazo para la instalación de tacógrafos inteligentes de segunda generación (V2) — Fecha de entrada en vigor — Reglamento (UE) 2020/1055 — Condiciones respecto del requisito de establecimiento — Obligación relativa al regreso de los vehículos al centro de operaciones del Estado miembro de establecimiento — Obligación relativa al número de vehículos y de conductores cuya base se encuentra normalmente en el centro de operaciones del Estado miembro de establecimiento — Cabotaje — Período de carencia de cuatro días para el cabotaje — Excepción relativa al cabotaje en el marco de operaciones de transporte combinado — Directiva (UE) 2020/1057 — Normas específicas para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera — Plazo de transposición — Mercado interior — Régimen específico aplicable a la libre prestación de servicios de transporte — Política común de transportes — Artículos 91 TFUE y 94 TFUE — Libertades fundamentales — Principio de proporcionalidad — Evaluación de impacto — Principios de igualdad de trato y de no discriminación — Principios de seguridad jurídica y de

protección de la confianza legítima — Protección del medio ambiente — Artículo 11 TFUE — Consulta al Comité Económico y Social Europeo, así como al Comité Europeo de las Regiones»

En los asuntos acumulados C-541/20 a C-555/20,

[En su versión rectificada mediante auto de 19 de diciembre de 2024] que tienen por objeto sendos recursos de anulación interpuestos, con arreglo al artículo 263 TFUE, el 23 de octubre de 2020 (asuntos C-541/20 a C-550/20 y C-552/20) y el 26 de octubre de 2020 (asuntos C-551/20 y C-553/20 a C-555/20),

República de Lituania, representada por los Sres. K. Dieninis y R. Dzikovič y por la Sra. V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. R. Petravičius, advokatas, y las Sras. A. Kisieliauskaitė y G. Taluntyté (C-541/20 y C-542/20),

República de Bulgaria, representada inicialmente por las Sras. M. Georgieva, T. Mitova y L. Zaharieva, y posteriormente por las Sras. T. Mitova y L. Zaharieva, en calidad de agentes (C-543/20 a C-545/20),

Rumanía, representada por las Sras. R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane, R.-I. Haţieganu, L. Liţu y A. Rotăreanu, en calidad de agentes (C-546/20 a C-548/20),

República de Chipre, representada por la Sra. I. Neophytou, en calidad de agente (C-549/20 y C-550/20),

Hungría, representada por el Sr. M. Z. Fehér y la Sra. K. Szíjjártó, en calidad de agentes (C-551/20),

República de Malta, representada por la Sra. A. Buhagiar, en calidad de agente, asistida por los Sres. D. Sarmiento Ramírez-Escudero y J. Sedano Lorenzo, abogados (C-552/20),

República de Polonia, representada por los Sres. B. Majczyna, M. Horoszko y D. Krawczyk y por la Sra. D. Lutostańska, en calidad de agentes (C-553/20 a C-555/20),

partes demandantes,

apoyadas por

Reino de Bélgica, representado inicialmente por los Sres. S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte y J.-C. Halleux, la Sra. C. Pochet y el Sr. B. Van Hyfte, y posteriormente por los Sres. S. Baeyens, P. Cottin y L. Delmotte, la Sra. C. Pochet y el Sr. B. Van Hyfte, en calidad de agentes (C-552/20),

República de Estonia, representada inicialmente por las Sras. N. Grünberg y M. Kriisa, y posteriormente por la Sra. M. Kriisa, en calidad de agentes (C-541/20, C-542/20, C-544/20, C-545/20, C-547/20 a C-552/20, C-554/20 y C-555/20),

República de Letonia, representada inicialmente por las Sras. K. Pommere, I. Romanovska y V. Soņeca, y posteriormente por las Sras. J. Davidoviča, K. Pommere e I. Romanovska, en calidad de agentes (C-541/20 a C-555/20),

República de Lituania, representada por los Sres. K. Dieninis y R. Dzikovič y por la Sra. V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. R. Petravičius, advokatas, y las Sras. A. Kisieliauskaitė y G. Taluntyté (C-545/20, C-547/20, C-549/20, C-551/20, C-552/20 y C-554/20),

Rumanía, representada por las Sras. R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu E. Gane, R.-I. Haţieganu, L. Liţu y A. Rotăreanu, en calidad de agentes (C-541/20 a C-545/20 y C-549/20 a C-555/20),

partes coadyuvantes,

contra

Parlamento Europeo, representado inicialmente por la Sra. I. Anagnostopoulou, el Sr. O. Denkov, la Sra. C. Ionescu-Dima y los Sres. A. Tamás y S. Toliušis, y posteriormente por la Sra. I. Anagnostopoulou, el Sr. O. Denkov, la Sra. C. Ionescu-Dima y los Sres. W. D. Kuzmienko, B. D. Simon, S. Toliušis y R. van de Westelaken, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

Reino de Dinamarca, representado inicialmente por el Sr. J. Nymann-Lindegren y las Sras. M. Søndahl Wolff y L. Teilgård, posteriormente por las Sras. V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff y L. Teilgård, posteriormente por las Sras. V. Pasternak Jørgensen y M. Søndahl Wolff, y por último por las Sras. C. Maertens y M. Søndahl Wolff, en calidad de agentes (C-541/20 a C-555/20),

República Federal de Alemania, representada inicialmente por los Sres. J. Möller y D. Klebs, y posteriormente por el Sr. J. Möller, en calidad de agentes (C-541/20 a C-555/20),

República Helénica (C-542/20, C-543/20, C-545/20 a C-547/20 y C-551/20),

República Francesa, representada inicialmente por la Sra. A.-L. Desjonquères, el Sr. A. Ferrand y la Sra. N. Vincent, posteriormente por las Sras. A.-L. Desjonquères y N. Vincent, posteriormente por los Sres. R. Bénard, J.-L. Carré y V. Depenne, la Sra. A.-L. Desjonquères y el Sr. B. Herbaut, y por último por el Sr. R. Bénard, la Sra. M. Guiresse, el Sr. B. Herbaut y la Sra. B. Travard, en calidad de agentes (C-541/20 a C-555/20),

Gran Ducado de Luxemburgo, representado inicialmente por los Sres. A. Germeaux y T. Uri, y posteriormente por el Sr. A. Germeaux, en calidad de agentes (C-541/20 a C-555/20),

Reino de los Países Bajos, representado por la Sra. M. K. Bulterman y el Sr. J. Langer, en calidad de agentes (C-541/20 a C-555/20),

República de Austria, representada por el Sr. A. Posch y la Sra. J. Schmoll, en calidad de agentes (C-541/20 a C-555/20),

Reino de Suecia, representado inicialmente por la Sra. H. Eklinder, el Sr. J. Lundberg, las Sras. C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson y H. Shev y el Sr. O. Simonsson, y posteriormente por las Sras. H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson y H. Shev y por el Sr. O. Simonsson, en calidad de agentes (C-541/20 a C-555/20),

partes coadyuvantes,

y

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. M. Bencze, I. Gurov y A. Norberg, la Sra. K. Pavlaki, el Sr. V. Sanda, la Sra. A. Sikora-Kaléda, el Sr. A. Vârnav y la Sra. L. Vétillard, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

Reino de Dinamarca, representado inicialmente por el Sr. J. Nymann-Lindegren y las Sras. M. Søndahl Wolff y L. Teilgård, posteriormente por las Sras. V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff y L. Teilgård, posteriormente por las Sras. V. Pasternak Jørgensen y M. Søndahl Wolff, y por último por las Sras. C. Maertens y M. Søndahl Wolff, en calidad de agentes (C-541/20 a C-555/20),

República Federal de Alemania, representada inicialmente por los Sres. J. Möller y D. Klebs, y posteriormente por el Sr. J. Möller, en calidad de agentes (C-541/20 a C-555/20),

República Helénica (C-542/20, C-543/20, C-545/20 a C-547/20 y C-551/20),

República Francesa, representada inicialmente por la Sra. A.-L. Desjonquères, el Sr. A. Ferrand y la Sra. N. Vincent, posteriormente por las Sras. A.-L. Desjonquères y N. Vincent, posteriormente por los Sres. R. Bénard, J.-L. Carré y V. Depenne, la Sra. A.-L. Desjonquères y el Sr. B. Herbaut, y por último por el Sr. R. Bénard, la Sra. M. Guiresse, el Sr. B. Herbaut y la Sra. B. Travard, en calidad de agentes (C-541/20 a C-555/20),

República Italiana, representada por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, y posteriormente por el Sr. S. Fiorentino, en calidad de agente, asistidos por los Sres. A. Lipari y G. Santini, avvocati dello Stato (C-541/20 a C-555/20),

Gran Ducado de Luxemburgo, representado inicialmente por los Sres. A. Germeaux y T. Uri, y posteriormente por el Sr. A. Germeaux, en calidad de agentes (C-541/20 a C-555/20),

Reino de los Países Bajos, representado por la Sra. M. K. Bulterman y el Sr. J. Langer, en calidad de agentes (C-541/20 a C-555/20),

República de Austria, representada por el Sr. A. Posch y la Sra. J. Schmoll, en calidad de agentes (C-541/20 a C-555/20),

Reino de Suecia, representado inicialmente por la Sra. H. Eklinder, el Sr. J. Lundberg, las Sras. C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson y H. Shev y el Sr. O. Simonsson, y posteriormente por las Sras. H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson y H. Shev y por el Sr. O. Simonsson, en calidad de agentes (C-541/20 a C-555/20),

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente, los Sres. E. Regan (Ponente), T. von Danwitz, F. Biltgen y Z. Csehi, Presidentes de Sala, y los Sres. S. Rodin y A. Kumin, la Sra. I. Ziemele, los Sres. J. Passer y D. Gratsias, la Sra. M. L. Arastey Sahún y el Sr. M. Gavalec, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Pitruzzella;

Secretaria: Sras. R. Şereş y R. Stefanova-Kamisheva, administradoras;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista los días 24 y 25 de abril de 2023;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de noviembre de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante sus recursos, la República de Lituania (C-541/20 y C-542/20) solicita al Tribunal de Justicia que anule:

– con carácter principal, el artículo 1, punto 6, letra d), y el artículo 3 del Reglamento (UE) 2020/1054 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 en lo que respecta a los requisitos mínimos sobre los tiempos de conducción máximos diarios y semanales, las pausas mínimas y los períodos de descanso diarios y semanales y el Reglamento (UE) n.º 165/2014 en lo que respecta al posicionamiento mediante tacógrafos (DO 2020, L 249, p. 1), o, con carácter subsidiario, la totalidad del Reglamento 2020/1054 (C-541/20);

– el artículo 1, punto 3, del Reglamento (UE) 2020/1055 del Parlamento Europeo y del *Consejo*, de 15 de julio de 2020, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1071/2009, (CE) n.º 1072/2009 y (UE) n.º 1024/2012 con el fin de adaptarlos a la evolución del sector del transporte por carretera (DO 2020, L 249, p. 17), por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 1071/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera y por el que se deroga la Directiva 96/26/CE del Consejo (DO 2009, L 300, p. 51), así como el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 (C-542/20), y

– con carácter principal, el artículo 1, apartados 3 y 7, de la Directiva (UE) 2020/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y por la que se modifican la Directiva 2006/22/CE en lo que respecta a los requisitos de control del cumplimiento y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 (DO 2020, L 249, p. 49), o, con carácter subsidiario, la totalidad de la Directiva 2020/1057 (C-541/20).

2 Mediante sus recursos, la República de Bulgaria (C-543/20 a C-545/20) solicita al Tribunal de Justicia que anule:

– con carácter principal, el artículo 1, punto 6, letras c) y d), del Reglamento 2020/1054 o, con carácter subsidiario, este Reglamento en su totalidad (C-543/20);

– la Directiva 2020/1057 (C-544/20), y

– con carácter principal, el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, o, con carácter subsidiario, el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055 en su totalidad, así como el artículo 2, punto 4, letra a), de este Reglamento, o, con carácter subsidiario, el artículo 2, punto 4, de dicho Reglamento o, con carácter subsidiario de segundo grado, la totalidad del mismo Reglamento (C-545/20).

3 Mediante sus recursos, Rumanía (C-546/20 a C-548/20) solicita al Tribunal de Justicia que anule:

– con carácter principal, el artículo 1, punto 6, letras c) y d), del Reglamento 2020/1054 o, con carácter subsidiario, este Reglamento en su totalidad (C-546/20);

– el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, así como el artículo 2, punto 4, letras a) a c), del Reglamento 2020/1055 o, con carácter subsidiario, la totalidad de este Reglamento (C-547/20), y

– con carácter principal, el artículo 1, apartados 3 a 6, de la Directiva 2020/1057 o, con carácter subsidiario, la totalidad de esta Directiva (C-548/20).

4 Mediante sus recursos, la República de Chipre (C-549/20 y C-550/20) solicita al Tribunal de Justicia que anule:

– con carácter principal, el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, o, con carácter subsidiario, el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055 en su totalidad o, con carácter subsidiario de segundo grado, la totalidad de este Reglamento (C-549/20), y

– la Directiva 2020/1057 en su totalidad (C-550/20).

5 Mediante su recurso, Hungría (C-551/20) solicita al Tribunal de Justicia que anule:

– los artículos 1, punto 6, letra c), y 2, punto 2, del Reglamento 2020/1054, así como, en su caso, todas las disposiciones de este Reglamento que estén indisolublemente unidas a estas, o incluso la totalidad de dicho Reglamento;

– el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, así como, en su caso, todas las disposiciones del Reglamento 2020/1055 que estén indisolublemente unidas a estas, y

– con carácter principal, el artículo 1 de la Directiva 2020/1057 o, con carácter subsidiario, el artículo 1, apartado 6, de esta Directiva, así como, en su caso, todas las disposiciones que estén indisolublemente unidas a estas.

6 Mediante su recurso, la República de Malta (C-552/20) solicita al Tribunal de Justicia que anule el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, y el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055.

7 Mediante sus recursos, la República de Polonia (C-553/20 a C-555/20) solicita al Tribunal de Justicia que anule:

– con carácter principal, el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 o, con carácter subsidiario, la totalidad de este Reglamento (C-553/20);

– con carácter principal, el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, así como el artículo 2, punto 5, letra b), de este Reglamento o, con carácter subsidiario, dicho Reglamento en su totalidad (C-554/20), y

– con carácter principal, los artículos 1, apartados 3, 4, 6 y 7, y 9, apartado 1, de la Directiva 2020/1057 o, con carácter subsidiario, la totalidad de esta Directiva (C-555/20).

I. Marco jurídico

A. Derecho internacional

8 El 9 de mayo de 1992, se adoptó en Nueva York la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1771, p. 107; en lo sucesivo, «CMNUCC»), cuyo objetivo último es lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático. El 11 de diciembre de 1997, las partes en la CMNUCC adoptaron, en virtud de esta última, el Protocolo de Kioto de dicho Convenio Marco.

9 Con el fin de anticipar el fin del segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto, que abarcaba el período 2013-2020, la Conferencia de las Partes de la CMNUCC adoptó, el 12 de diciembre de 2015, el Acuerdo de París sobre el cambio climático, que tenía como objetivo principal mantener el aumento de la temperatura del planeta entre 1,5 °C y 2 °C por encima de los niveles preindustriales.

10 El artículo 2 de este Acuerdo estipula:

«1. El presente Acuerdo, al mejorar la aplicación de la [CMNUCC], incluido el logro de su objetivo, tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello:

a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;

b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y

c) Situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

2. El presente Acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.»

11 El artículo 4 de dicho Acuerdo establece, en sus apartados 1 a 3:

«1. Para cumplir el objetivo a largo plazo referente a la temperatura que se establece en el artículo 2, las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible, teniendo presente que las Partes que son países en desarrollo tardarán más en lograrlo, y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la mejor información científica disponible, para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo, sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza.

2. Cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar. Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones.

3. La contribución determinada a nivel nacional sucesiva de cada Parte representará una progresión con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente para esa Parte y reflejará la mayor ambición posible de dicha Parte, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.»

B. Derecho de la Unión

1. Normativa relativa a la duración del tiempo de trabajo

a) Reglamento (CE) n.º 561/2006

12 El Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 3821/85 y (CE) n.º 2135/98 del Consejo y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3820/85 del Consejo (DO 2006, L 102, p. 1, corrección de errores en DO 2011, L 79, p. 26 y DO 2015, L 101, p. 62), fue modificado, en último lugar, respecto de varias de sus disposiciones, por el Reglamento 2020/1054.

13 Incluido en el capítulo I del Reglamento n.º 561/2006, que lleva por título «Disposiciones preliminares», el artículo 4, letras d) a h), de este Reglamento, que no ha sido modificado por el Reglamento 2020/1054, dispone:

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

[…]

d) "pausa": cualquier período durante el cual un conductor no pueda llevar a cabo ninguna actividad de conducción u otro trabajo y que sirva exclusivamente para su reposo;

[…]

f) "descanso": cualquier período ininterrumpido durante el cual un conductor pueda disponer libremente de su tiempo;

g) "período de descanso diario": el período diario durante el cual un conductor puede disponer libremente de su tiempo, ya sea un "período de descanso diario normal" o un "período de descanso diario reducido":

– "período de descanso diario normal": cualquier período de descanso de al menos 11 horas. Alternativamente, el período de descanso diario normal se podrá tomar en dos períodos, el primero de ellos de al menos tres horas ininterrumpidas y el segundo de al menos 9 horas ininterrumpidas,

– "período de descanso diario reducido": cualquier período de descanso de al menos 9 horas, pero inferior a 11 horas;

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

– "período de descanso semanal normal": cualquier período de descanso de al menos 45 horas,

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

[…]».

14 Situado en el capítulo II del Reglamento n.º 561/2006, titulado «Tripulación, tiempos de conducción, pausas y períodos de descanso», el artículo 8, apartados 6 y 8, de este Reglamento, en su redacción anterior a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1054, establecía:

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

15 En el mismo capítulo, el artículo 9, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 561/2006, en su redacción anterior a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1054, disponía:

«2. Cualquier tiempo utilizado en viajar a un lugar para hacerse cargo de un vehículo comprendido en el ámbito de aplicación del presente Reglamento, o en volver de ese lugar, cuando el vehículo no se encuentre ni en el domicilio del conductor ni en el centro de operaciones del empleador en que esté basado normalmente el conductor, no se considerará como descanso o pausa excepto cuando el conductor se encuentre en un ferry o tren y tenga acceso a una litera.

3. Se considerará como “otro trabajo” el tiempo utilizado por un conductor en conducir un vehículo no comprendido en el ámbito de aplicación del presente Reglamento hasta o desde un vehículo comprendido en el ámbito de aplicación del presente Reglamento, cuando el vehículo no se encuentre ni en el domicilio del conductor ni en el centro de operaciones del empleador en que esté basado normalmente el conductor.»

16 Incluido en el capítulo IV del Reglamento n.º 561/2006, titulado «Excepciones», el artículo 14 de este Reglamento, en su redacción anterior a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1054, tenía el siguiente tenor literal:

«1. Sin perjuicio de los objetivos establecidos en el artículo 1, los Estados miembros, previa autorización de la Comisión, podrán establecer excepciones a lo dispuesto en los artículos 6 a 9 en lo que se refiere a los transportes efectuados en circunstancias excepcionales.

2. En casos de urgencia, los Estados miembros podrán establecer una excepción temporal que no exceda de treinta días y que se notificará inmediatamente a la Comisión.

3. La Comisión informará a los demás Estados miembros de cualquier excepción establecida con arreglo al presente artículo.»

17 A tenor del artículo 16, apartado 2, del Reglamento n.º 561/2006, que figura en el capítulo V de este Reglamento, que lleva por título «Procedimientos de control y sanciones» y que no ha sido modificado por el Reglamento 2020/1054:

«La empresa establecerá un horario y un registro de servicio en los que figuren, en relación con cada conductor, el nombre, el lugar en que está destinado y el horario establecido con antelación para varios períodos de conducción, otros trabajos, las pausas y la disponibilidad.

Cada conductor asignado a un servicio de los mencionados en el apartado 1 llevará un extracto del registro de servicio y una copia del horario de servicio.»

18 En el mismo capítulo, el artículo 18 del Reglamento n.º 561/2006, que no ha sido modificado por el Reglamento 2020/1054, dispone:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para la aplicación del presente Reglamento.»

b) Reglamento (UE) n.º 165/2014

19 El 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 n.º 561/2006 (DO 2014, L 60, p. 1), ha visto varias de sus disposiciones modificadas por el Reglamento 2020/1054.

20 Insertado en el capítulo I del Reglamento n.º 165/2014, titulado «Principios, ámbito de aplicación y requisitos», el artículo 3 de este Reglamento, que a su vez lleva por título «Ámbito de aplicación», en su redacción anterior a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1054, disponía, en su apartado 4:

«Quince años después de imponerse a los vehículos de nueva matriculación la obligación de disponer de un tacógrafo con arreglo a los artículos 8, 9 y 10, los vehículos que circulen en un Estado miembro distinto de aquel en el que están matriculados deberán estar provistos de dicho tacógrafo.»

21 En el capítulo II del Reglamento n.º 165/2014, titulado «Tacógrafo inteligente», el artículo 11 de este Reglamento, a su vez titulado «Disposiciones específicas sobre los tacógrafos inteligentes», en su redacción anterior a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1054, disponía:

«A fin de garantizar que los tacógrafos inteligentes respeten los principios y requisitos establecidos en el presente Reglamento, la Comisión adoptará, mediante actos de ejecución, las disposiciones específicas necesarias para la aplicación uniforme de los artículos 8, 9 y 10, con exclusión de todas aquellas disposiciones que establezcan el registro de datos adicionales por el tacógrafo. Tales actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen a que se refiere el artículo 42, apartado 3.

Las disposiciones específicas contempladas en el párrafo primero deberán:

a) en relación con la ejecución de las funciones del tacógrafo inteligente a que hace referencia el presente capítulo, incluir los requisitos necesarios para garantizar la seguridad, exactitud y fiabilidad de los datos proporcionados al tacógrafo por el sistema de posicionamiento por satélite y la tecnología de comunicación a distancia me[n]cionados en los artículos 8 y 9;

b) precisar las diferentes condiciones y los requisitos para que el sistema de posicionamiento por satélite y la tecnología de comunicación a distancia mencionados en los artículos 8 y 9 sean externos o estén incorporados en el tacógrafo, así como, en el caso de ser externos, precisar las condiciones para el uso de la señal de posicionamiento por satélite como un segundo sensor de movimiento;

c) especificar las normas necesarias para la interfaz mencionada en el artículo 10. Dichas normas podrán incluir una disposición sobre la distribución de los derechos de acceso a los conductores, talleres y empresas de transporte, así como funciones de control en relación con los datos registrados por el tacógrafo cuyas funciones de control se basarán en un mecanismo de autenticación/autorización definido por la interfaz, como un certificado para cada nivel de acceso, supeditado a su viabilidad técnica.»

22 Insertado en el capítulo VI del Reglamento n.º 165/2014, titulado «Uso del equipo», el artículo 33 de este Reglamento, a su vez titulado «Responsabilidad de las empresas de transporte», que no ha sido modificado por el Reglamento 2020/1054, enuncia, en su apartado 2:

«Las empresas de transporte conservarán las hojas de registro y los documentos impresos, cuando estos se hayan realizado de conformidad con el artículo 35, en orden cronológico y forma legible durante un período mínimo de un año tras su utilización, y facilitarán copia de las mismas a los conductores interesados que lo soliciten. Las empresas de transporte también entregarán a los conductores interesados que lo pidan copias de los datos transferidos de las tarjetas de conductor, junto con versiones impresas de dichas copias. Las hojas de registro, documentos impresos y datos transferidos deberán presentarse o entregarse a todo controlador autorizado que los solicite.»

23 El artículo 1, apartado 2, del Reglamento de Ejecución (UE) 2016/799 de la Comisión, de 18 de marzo de 2016, por el que se ejecuta el Reglamento (UE) n.º 165/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece los requisitos para la construcción, ensayo, instalación, funcionamiento y reparación de los tacógrafos y de sus componentes (DO 2016, L 139, p. 1;

corrección de errores en DO 2016, L 146, p. 31, y en DO 2017, L 27, p. 169), en su versión modificada por el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/502 de la Comisión, de 28 de febrero de 2018 (DO 2018, L 85, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento de Ejecución 2016/799»), dispone:

«La construcción, ensayo, instalación, inspección, funcionamiento y reparación de los tacógrafos inteligentes y sus componentes deberán cumplir los requisitos técnicos establecidos en el anexo I C del presente Reglamento.»

24 El artículo 6, párrafo tercero, del Reglamento de Ejecución 2016/799 prevé:

«Sin embargo, el anexo I C será aplicable a partir del 15 de junio de 2019 […]».

25 El anexo I C versa sobre las condiciones de fabricación, ensayo, instalación y control de los tacógrafos inteligentes.

c) Reglamento 2020/1054

26 Los considerandos 1, 2, 4, 6, 8, 13 a 15, 17 a 19, 23, 27, 34 y 36 del Reglamento 2020/1054 tienen la siguiente redacción:

«(1) A fin de crear un sector del transporte por carretera seguro, eficiente y socialmente responsable que garantice la no discriminación y atraiga a trabajadores cualificados, es de vital importancia que haya condiciones de trabajo adecuadas para los conductores y condiciones comerciales justas para las empresas de transporte por carretera. Para facilitar ese proceso, es esencial que las normas sociales de la Unión aplicables al sector del transporte por carretera sean claras, proporcionadas y adecuadas al objetivo que se persigue, que sean fáciles de aplicar y de hacer cumplir y que se implementen de manera efectiva y coherente en toda la Unión.

(2) Tras evaluar la eficacia y la eficiencia de la aplicación de las normas sociales vigentes de la Unión en el sector del transporte por carretera, y en particular del Reglamento [n.º 561/2006], se han detectado algunas deficiencias en la aplicación del marco jurídico. La existencia de normas poco claras sobre los períodos de descanso semanal, las instalaciones de descanso y las pausas en la conducción en equipo, así como la ausencia de normas sobre el regreso de los conductores a su domicilio, han dado lugar a interpretaciones y prácticas de control del cumplimiento divergentes en los Estados miembros. Varios Estados miembros han adoptado recientemente medidas unilaterales que aumentan aún más la inseguridad jurídica y la desigualdad de trato de los conductores y operadores. Sin embargo, los tiempos máximos de conducción por día y por semana son eficaces para mejorar las condiciones sociales de los conductores y la seguridad vial en general. Son esfuerzos constantes para garantizar su cumplimiento.

[…]

(4) La evaluación *ex post* del Reglamento [n.º 561/2006] ha confirmado que el control incoherente e ineficaz del cumplimiento de las normas sociales de la Unión se debe principalmente a la falta de claridad de las normas, al uso ineficiente y desigual de los instrumentos de control y a la insuficiente cooperación administrativa entre los Estados miembros.

[…]

(6) La existencia de normas que sean claras, adecuadas, proporcionadas y se hagan cumplir de manera uniforme es también fundamental para alcanzar los objetivos estratégicos de mejorar las condiciones de trabajo de los conductores y, en particular, garantizar una competencia leal y no distorsionada entre los operadores y contribuir a la seguridad vial de todos los usuarios de la carretera.

[…]

(8) Los conductores que se dedican al transporte internacional de mercancías a larga distancia pasan largos períodos alejados de su domicilio. Los requisitos vigentes en materia de descanso semanal normal pueden prolongar innecesariamente dichos períodos. Es deseable, por tanto, adaptar las disposiciones sobre el descanso semanal normal de modo que sea más fácil para los conductores realizar las operaciones de transporte internacional en cumplimiento con las normas y llegar a su domicilio para disfrutar de su período de descanso semanal normal, y ser compensados íntegramente por todos los períodos de descanso semanal reducido. […]

[…]

(13) Para fomentar el progreso social, conviene especificar el lugar en que pueden tomarse los períodos de descanso semanal, garantizando que los conductores disfruten de condiciones de descanso adecuadas. La calidad del alojamiento resulta de especial importancia durante los períodos de descanso semanal normal, que los conductores han de realizar fuera de la cabina del vehículo en un alojamiento adecuado, a cargo de la empresa de transporte en su condición de empresario. Para garantizar unas condiciones laborales adecuadas y la seguridad de los conductores, es conveniente aclarar el requisito de que se proporcione a los conductores un alojamiento de calidad y adaptado a ambos sexos para aquellos períodos de descanso semanal normal que tomen fuera del domicilio.

(14) Es necesario asimismo disponer que las empresas de transporte organicen el trabajo de los conductores de tal manera que los períodos fuera del domicilio no sean excesivamente largos y que los conductores puedan disfrutar de períodos de descanso largos en compensación por los períodos de descanso semanal reducidos. La organización del regreso debe permitir que se llegue a un centro de operaciones de la empresa de transporte en su Estado miembro de establecimiento o el lugar de residencia del conductor, teniendo los conductores libertad para elegir en qué lugar pasar su período de descanso. A fin de demostrar que la empresa de transporte cumple con sus obligaciones en relación con la organización del regreso periódico, la empresa de transporte ha de poder utilizar registros de tacógrafos, registros de servicio de los conductores u otra documentación. Dichas pruebas deben estar disponibles en los locales de la empresa de transporte, para presentarlas si así lo solicitan las autoridades de control.

(15) Mientras que los períodos de descanso semanal normales y los períodos de descanso más largos no pueden tomarse en el vehículo ni en una zona de estacionamiento, sino únicamente en un alojamiento adecuado, que puede ser adyacente a una zona de estacionamiento, es de suma importancia que los conductores puedan localizar zonas de estacionamiento seguras y protegidas que proporcionen niveles adecuados de seguridad e instalaciones adecuadas. La Comisión ya ha estudiado cómo fomentar el

acondicionamiento de zonas de estacionamiento de buena calidad, incluidos los requisitos mínimos necesarios. Por tanto, la Comisión debe elaborar normas para la seguridad y protección de las zonas de estacionamiento. Dichas normas deben contribuir a promover zonas de estacionamiento de gran calidad. Las normas pueden revisarse para facilitar un mejor acceso a los combustibles alternativos, en consonancia con unas políticas que desarrollen dichas infraestructuras. También es importante que las zonas de estacionamiento se mantengan libres de hielo y nieve.

[…]

(17) En aras de la seguridad vial y el control del cumplimiento, todos los conductores deben tener pleno conocimiento de las normas sobre conducción y períodos de descanso y de los peligros de la fatiga. A este respecto, es importante disponer de información de fácil acceso sobre las instalaciones de descanso disponibles. Por consiguiente, la Comisión debe facilitar información sobre las zonas de estacionamiento seguras y protegidas a través de un sitio web de uso fácil. Esta información debe mantenerse actualizada.

(18) A fin de garantizar la seguridad y la protección permanentes de las zonas de estacionamiento, deben delegarse en la Comisión los poderes para adoptar actos con arreglo al artículo 290 [TFUE] por lo que respecta al establecimiento de normas respecto del nivel de servicio en zonas de estacionamiento seguras y protegidas, así como procedimientos para la certificación de la seguridad y la protección de las zonas de estacionamiento. […]

(19) Las orientaciones sobre la RTE-T revisadas, establecidas por el Reglamento (UE) n.º 1315/2013 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; en lo sucesivo, “Reglamento RTE-T”),] prevén el acondicionamiento de zonas de estacionamiento en las autopistas aproximadamente cada 100 km para que los usuarios comerciales de la carretera dispongan de zonas de estacionamiento que cuenten con un nivel adecuado de seguridad y protección. Con el fin de acelerar y promover la construcción de infraestructuras de estacionamiento adecuadas, es importante que haya suficientes oportunidades de cofinanciación por parte de la Unión, de conformidad con los actos jurídicos actuales y futuros de la Unión que establezcan las condiciones de dicha ayuda financiera.

[…]

(23) Los Estados miembros deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la aplicación del régimen nacional de sanciones aplicable a las infracciones del Reglamento [n.º 561/2006] y [n.º 165/2014]. […]

[…]

(27) La rentabilidad del control del cumplimiento de las normas sociales, el rápido desarrollo de las nuevas tecnologías y la digitalización en toda la economía de la Unión y la necesidad de una igualdad de condiciones entre empresas en el transporte internacional por carretera hacen que sea necesario acortar el período transitorio para la instalación de tacógrafos

inteligentes en los vehículos matriculados. Los tacógrafos inteligentes contribuirán a la simplificación de los controles y, de este modo, facilitarán el trabajo de las autoridades nacionales.

[…]

(34) Es importante que cuando realicen operaciones de transporte por carretera en el territorio de la Unión, las empresas de transporte establecidas en terceros países estén sujetas a normas equivalentes a la normativa de la Unión. La Comisión debe evaluar la aplicación de este principio a escala de la Unión y proponer soluciones adecuadas que habrá de negociar en el contexto del Acuerdo europeo sobre trabajo de tripulaciones de vehículos que efectúen transportes internacionales por carretera (Acuerdo AETR).

[…]

(36) Dado que los objetivos del presente Reglamento, a saber mejorar la seguridad vial y las condiciones de trabajo para los conductores en la Unión a través de la armonización de las normas sobre tiempos de conducción, pausas y períodos de descanso en el transporte por carretera y la armonización de las normas sobre el uso y control de tacógrafos, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que, debido a la naturaleza de los objetivos perseguidos en combinación con el carácter transfronterizo del transporte por carretera, pueden lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con arreglo el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 [TUE]. De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.»

27 El artículo 1, puntos 6 a 8, 11, 13 y 16, del Reglamento 2020/1054 dispone:

«El Reglamento [n.º 561/2006] se modifica como sigue:

[…]

6) El artículo 8 se modifica como sigue:

a) el apartado 6 se sustituye por el texto siguiente:
"6. En el transcurso de dos semanas consecutivas el conductor tendrá que tomar al menos:
a) dos períodos de descanso semanal normales, o
b) un período de descanso semanal normal y un período de descanso semanal reducido de al menos 24 horas.

El período de descanso semanal comenzará antes de que hayan concluido seis períodos consecutivos de 24 horas desde el final del anterior período de descanso semanal.

No obstante lo dispuesto en el párrafo primero, el conductor que se dedique al transporte internacional de mercancías podrá tomar dos períodos de descanso semanal reducidos consecutivos fuera del Estado miembro de establecimiento, siempre que, en cada cuatro semanas consecutivas, tome como mínimo cuatro períodos de descanso semanal, de los cuales al menos dos deberán ser períodos de descanso semanal normales.

A efectos del presente apartado, se considerará que un conductor se dedica al transporte internacional si inicia los dos períodos de descanso semanal reducidos consecutivos fuera del Estado miembro de establecimiento del empresario y fuera del lugar de residencia del conductor.”;

[…]

c) el apartado 8 se sustituye por el texto siguiente:

“8. No podrán tomarse en un vehículo los períodos de descanso semanal normal ni cualquier período de descanso semanal de más de 45 horas que se tome como compensación de períodos de descanso semanal reducidos previos. Deberán tomarse en un alojamiento apropiado y adaptado para ambos sexos que disponga de instalaciones para dormir y sanitarias adecuadas.

Todos los gastos de alojamiento fuera del vehículo correrán a cargo del empresario.”;

d) se inserta el apartado siguiente:

“8 *bis*. La empresa de transporte organizará el trabajo de los conductores de tal manera que, en cada período de cuatro semanas consecutivas, estos puedan regresar al centro de operaciones del empresario en el que normalmente tiene su base el conductor y en el que empieza su período de descanso semanal, en el Estado miembro de establecimiento del empresario, o regresar al lugar de residencia de los conductores, para disfrutar al menos de un período de descanso semanal normal o de un período de descanso semanal de más de 45 horas tomado como compensación de un período de descanso semanal reducido.

No obstante, cuando el conductor haya tomado dos períodos consecutivos de descanso semanal reducido con arreglo al apartado 6, la empresa de transporte organizará el trabajo del conductor de tal modo que este pueda regresar antes del inicio del período de descanso semanal normal de más de 45 horas que tome como compensación.

La empresa documentará la manera en que da cumplimiento a esta obligación y conservará esta documentación en sus locales para presentarla a solicitud de las autoridades de control.”

[…]

7) Se inserta el artículo siguiente:

“Artículo 8 *bis*

1. La Comisión velará por que la información sobre las zonas de estacionamiento seguras y protegidas sea fácilmente accesible para los conductores dedicados al transporte por carretera de mercancías y viajeros. La Comisión publicará una lista de todas las zonas de estacionamiento que hayan sido certificadas, con el fin de facilitar información adecuada a los conductores sobre:

– detección y prevención de intrusiones,

– iluminación y visibilidad,

– punto de contacto y procedimientos de emergencia,

– instalaciones sanitarias adaptadas a ambos sexos,

– posibilidades de comprar comida y bebidas,

– conexiones que posibiliten la comunicación,

– fuente de alimentación.

La lista de dichas zonas de estacionamiento podrá consultarse en un sitio web oficial único que se actualizará periódicamente.

2. La Comisión adoptará actos delegados con arreglo al artículo 23 *bis* para establecer normas más detalladas sobre el nivel de servicio y de seguridad con respecto a los elementos enumerados en el apartado 1 y los procedimientos de certificación de las zonas de estacionamiento.

3. Todas las zonas de estacionamiento que hayan sido certificadas podrán indicar que están certificadas de conformidad con las normas y procedimientos de la Unión.

   De conformidad con el artículo 39, apartado 2, letra c), del Reglamento [RTE-T], los Estados miembros deberán fomentar la creación de zonas de estacionamiento para los usuarios comerciales de la carretera.

4. A más tardar el 31 de diciembre de 2024, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la disponibilidad de instalaciones de descanso adecuadas para los conductores y de instalaciones de estacionamiento protegidas, así como sobre el acondicionamiento de zonas de estacionamiento seguras y protegidas que estén certificadas con arreglo a los actos delegados a que se refiere el apartado 2. Dicho informe podrá enumerar las medidas destinadas a aumentar el número y la calidad de las zonas de estacionamiento seguras y protegidas.

8) El artículo 9 se modifica como sigue:

[…]

b) el apartado 2 se sustituye por el texto siguiente:
   “2. Cualquier tiempo utilizado en viajar a un lugar para hacerse cargo de un vehículo comprendido en el ámbito de aplicación del presente Reglamento, o en volver de ese lugar, cuando el vehículo no se encuentre ni en el domicilio del conductor ni en el centro de operaciones del empleador en que esté basado normalmente el conductor, no se considerará como descanso o pausa excepto cuando el conductor se encuentre en un ferry o tren y tenga acceso a una cabina para dormir, cama o litera.”

   […]

11) En el artículo 12 se añaden los párrafos siguientes:

“Siempre que no se comprometa la seguridad en carretera, el conductor, en circunstancias excepcionales, podrá asimismo no observar lo dispuesto en el artículo 6, apartados 1 y 2, y el artículo 8, apartado 2, superando el tiempo de conducción diario y semanal en un máximo de una

hora, para llegar al centro de operaciones del empresario o al lugar de residencia del conductor con el fin de disfrutar del período de descanso semanal.

En las mismas condiciones, el conductor podrá superar el tiempo de conducción diario y semanal en un máximo de dos horas, siempre que tome una pausa ininterrumpida de treinta minutos inmediatamente antes de la conducción adicional para llegar al centro de operaciones del empresario o al lugar de residencia del conductor con el fin de disfrutar de un período de descanso semanal normal.

[…]"

[…]

13) En el artículo 14, el apartado 2 se sustituye por el texto siguiente:

"2. En casos de urgencia, los Estados miembros podrán conceder, en circunstancias excepcionales, una excepción temporal por un período no superior a 30 días, que será debidamente justificada e inmediatamente notificada a la Comisión. La Comisión publicará inmediatamente dicha información en un sitio web público."

[…]

16) En el artículo 19, el apartado 1 se sustituye por el texto siguiente:

"1. Los Estados miembros establecerán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones del presente Reglamento y del Reglamento [n.º 165/2014] y tomarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Dichas sanciones serán eficaces y proporcionadas a la gravedad de las infracciones […], disuasorias y no discriminatorias. Ninguna infracción del presente Reglamento y del Reglamento [n.º 165/2014] será objeto de más de una sanción o procedimiento administrativo. […]"»

28 El artículo 2 del Reglamento 2020/1054 tiene la siguiente redacción:

«El Reglamento [n.º 165/2014] se modifica como sigue:

[…]

2) En el artículo 3, el apartado 4 se sustituye por el texto siguiente:

"4. A más tardar tres años después del final del año de entrada en vigor de las disposiciones específicas a que se refiere el artículo 11, párrafo segundo, las siguientes categorías de vehículos que operen en un Estado miembro distinto de aquel en el que estén matriculados deberán estar provistos de un tacógrafo inteligente de conformidad con los artículos 8, 9 y 10 del presente Reglamento:

a) los vehículos provistos de un tacógrafo analógico;

b) los vehículos provistos de un tacógrafo digital que cumpla las especificaciones establecidas en el anexo I B del Reglamento (CEE) n.º 3821/85 [del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera (DO 1985, L 370, p. 8; corrección de errores DO 2004, L 77, p. 71)] aplicables hasta el 30 de septiembre de 2011;

c) los vehículos provistos de un tacógrafo digital que cumpla las especificaciones establecidas en el anexo I B del Reglamento [n.º 3821/85] aplicables a partir del 1 de octubre de 2011, y

d) los vehículos provistos de un tacógrafo digital que cumpla las especificaciones establecidas en el anexo I B del Reglamento [n.º 3821/85] aplicables a partir del 1 de octubre de 2012.

4 *bis*. A más tardar cuatro años después de la entrada en vigor de las disposiciones específicas a que se refiere el artículo 11, párrafo segundo, los vehículos provistos de un tacógrafo inteligente que cumpla las especificaciones del anexo I C del Reglamento de Ejecución [2016/799] que operen en un Estado miembro distinto de aquel en el que estén matriculados deberán estar provistos de un tacógrafo inteligente de conformidad con los artículos 8, 9 y 10 del presente Reglamento."

[…]

8) El artículo 11 se modifica como sigue:

a) el párrafo primero se sustituye por el texto siguiente:

"A fin de garantizar que los tacógrafos inteligentes respeten los principios y requisitos establecidos en el presente Reglamento, la Comisión adoptará, mediante actos de ejecución, las disposiciones específicas necesarias para la aplicación uniforme de los artículos 8, 9 y 10, con exclusión de todas aquellas disposiciones que establezcan el registro de datos adicionales por el tacógrafo.

A más tardar el 21 de agosto de 2021, la Comisión adoptará actos de ejecución por los que se establezcan disposiciones específicas para la aplicación uniforme de la obligación de registrar y almacenar datos relativos a todos los cruces de frontera del vehículo y las actividades a que se refieren el artículo 8, apartado 1, párrafo primero, guiones segundo y tercero, y párrafo segundo.

[…]"»

29 Los requisitos técnicos relativos a los tacógrafos inteligentes contemplados en el artículo 11, párrafo segundo, del Reglamento n.º 165/2014, en su versión modificada por el artículo 2, punto 8, letra a), del Reglamento 2020/1054, constituyen el objeto del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1228 de la Comisión, de 16 de julio de 2021, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución 2016/799 (DO 2021, L 273, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento de Ejecución (UE) 2023/980 de la Comisión, de 16 de mayo de 2023, en lo que respecta a un tacógrafo inteligente de transición y su utilización de la autenticación de mensajes de navegación del servicio abierto de Galileo, y por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1228 (DO 2023, L 134, p. 28) (en lo sucesivo, «Reglamento de Ejecución 2021/1228»). A tenor de su artículo 1, el Reglamento de Ejecución 2021/1228 modifica el anexo I C del Reglamento de Ejecución 2016/799 de conformidad con el anexo de dicho Reglamento de Ejecución 2021/1228.

30 El artículo 3, párrafo primero, del Reglamento 2020/1054 dispone:

«El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.»

2. Normativa relativa al requisito de establecimiento, así como a los transportes de cabotaje y a los transportes combinados

a) Directiva 92/106/CEE

31 El tercer considerando de la Directiva 92/106/CEE del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías entre Estados miembros (DO 1992, L 368, p. 38), está redactado en los siguientes términos:

«Considerando que los crecientes problemas relacionados con la congestión de las carreteras, el medio ambiente y la seguridad vial exigen, por motivos de interés público, un mayor desarrollo de los transportes combinados como alternativa al transporte por carretera».

32 El artículo 1 de esta Directiva dispone:

«La presente Directiva se aplicará a las operaciones de transporte combinado, sin perjuicio de lo dispuesto en el Reglamento (CEE) n.º 881/92 [del Consejo, de 26 de marzo de 1992, relativo al acceso al mercado de los transportes de mercancías por carretera en la Comunidad, que tengan como punto de partida o de destino el territorio de un Estado miembro o efectuados a través del territorio de uno o más Estados miembros (DO 1992, L 95, p. 1)].

A efectos de la presente Directiva, se entenderá por "transportes combinados", los transportes de mercancías entre Estados miembros en los que el camión, el remolque, el semirremolque, con o sin tractor, la caja móvil o el contenedor de 20 pies o más utilicen la carretera para la parte inicial o final del trayecto y el ferrocarril o la vía navegable o un recorrido marítimo para la otra parte cuando dicho recorrido exceda de 100 km en línea recta y efectúen el trayecto inicial o final por carretera:

– bien entre el punto de carga de la mercancía y la estación de ferrocarril de embarque apropiada más próxima para el trayecto inicial y entre el punto de descarga de la mercancía y la estación de ferrocarril de desembarque apropiada más próxima para el trayecto final;

– bien en un radio que no exceda de 150 km en línea recta a partir del puerto fluvial o marítimo de embarque o de desembarque.»

33 El artículo 4 de la citada Directiva dispone:

«Todo transportista por carretera establecido en un Estado miembro que cumpla los requisitos de acceso a la profesión y de acceso al mercado del transporte de mercancías entre Estados miembros tendrá derecho a efectuar, en el marco de un transporte combinado entre Estados miembros, trayectos por carretera iniciales y finales que formen parte integrante del transporte combinado, y que supongan o no el cruce de una frontera.»

b) Reglamento n.º 1071/2009

34 Insertado en el capítulo I del Reglamento n.º 1071/2009, que lleva por título «Disposiciones generales», su artículo 3, a su vez titulado «Requisitos para ejercer la profesión de transportista por carretera», en su redacción anterior a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1055, establecía:

«1. Las empresas que ejercen la profesión de transportista por carretera deberán:

a) tener un establecimiento efectivo y fijo en un Estado miembro;

b) gozar de honorabilidad;

c) poseer la capacidad financiera apropiada, y

d) tener la competencia profesional requerida.

2. Los Estados miembros podrán decidir imponer requisitos adicionales, los cuales serán proporcionados y no discriminatorios, que las empresas deberán cumplir para ejercer la profesión de transportista por carretera.»

35 En el capítulo II del Reglamento n.º 1071/2009, que lleva por título «Condiciones que deben reunirse para cumplir los requisitos establecidos en el artículo 3», figura un artículo 5, a su vez titulado «Condiciones respecto del requisito de establecimiento», que, en su redacción anterior a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1055, disponía:

«A fin de cumplir el requisito establecido en el artículo 3, apartado 1, letra a), la empresa deberá, en el Estado miembro de que se trate:

a) tener un establecimiento situado en ese Estado miembro con locales en los que se conserven los documentos principales de la empresa, en particular sus documentos contables, los documentos de gestión del personal, los documentos con los datos relativos a los tiempos de conducción y reposo y cualquier otro documento al que deba poder acceder la autoridad competente que permita comprobar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el presente Reglamento. Los Estados miembros podrán exigir que los establecimientos situados en su territorio tengan disponibles asimismo otros documentos en todo momento en sus locales;

b) una vez concedida la autorización, disponer de uno o más vehículos, matriculados o puestos en circulación de otra manera con arreglo a la legislación de ese Estado miembro, ya sea en plena propiedad, ya en virtud de otro título, por ejemplo, un contrato de compraventa a plazos, un contrato de arrendamiento o un contrato de arrendamiento financiero (*leasing*);

c) ejercer efectiva y permanentemente sus operaciones relativas a los vehículos mencionadas en la letra b), con el equipamiento administrativo necesario y con el equipamiento y las instalaciones técnicas adecuadas, en un centro de explotación situado en ese Estado miembro.»

36 El artículo 6 del Reglamento n.º 1071/2009 trata, según su título, de las condiciones que han de respetarse en materia de honorabilidad.

c) Reglamento (CE) n.º 1072/2009

37 A tenor de los considerandos 2, 4, 5, 13 y 15 del Reglamento (CE) n.º 1072/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera (DO 2009, L 300, p. 72):

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

[…]

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

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

[…]

(13) Debe permitirse a los transportistas titulares de una licencia comunitaria prevista en el presente Reglamento o que estén autorizados a efectuar determinados tipos de transportes internacionales la realización temporal, de conformidad con el presente Reglamento, de transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro donde no cuenten con domicilio social u otro establecimiento. […]

[…]

(15) Sin perjuicio de las disposiciones del Tratado sobre el derecho de establecimiento, los transportes de cabotaje consisten en la prestación de servicios por transportistas en un Estado miembro en el que no están establecidos y no deben permitirse en tanto no se realicen de modo que cree una actividad permanente o continua en dicho Estado miembro. Para ayudar en la aplicación de este requisito, la frecuencia de transportes de cabotaje y el período en que se puedan realizar deben ser definidos con mayor claridad. En el pasado, los servicios de transporte nacional estaban permitidos con carácter temporal. En la práctica ha resultado difícil determinar qué servicios están permitidos. Por lo tanto, son necesarias normas claras y fácilmente aplicables.»

38 Incluido en el capítulo I del Reglamento n.º 1072/2009, que lleva por título «Disposiciones generales», su artículo 2, titulado «Definiciones», que no ha sido modificado por el Reglamento 2020/1055, establece:

«A efectos del presente Reglamento se entenderá por:

1) "vehículo": todo vehículo de motor matriculado en un Estado miembro o todo conjunto de vehículos articulados cuyo vehículo de tracción, por lo menos, esté matriculado en un Estado miembro, destinados exclusivamente al transporte de mercancías;

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

[…]

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

[…]».

39 El capítulo III del Reglamento n.º 1072/2009, titulado «Cabotaje», comprende los artículos 8 a 10 de este.

40 El artículo 8 de este Reglamento, que a su vez lleva por título «Principio general», en su redacción anterior a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1055, disponía:

«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.

3. Los servicios nacionales de transporte de mercancías por carretera efectuados en el Estado miembro de acogida por un transportista no residente solo se considerarán conformes con el presente Reglamento si el transportista puede acreditar fehacientemente haber realizado el transporte internacional entrante, así como cada uno de los transportes consecutivos de cabotaje llevados a cabo.

Las pruebas a que se refiere el párrafo primero incluirán los siguientes datos relativos a cada operación:

a) nombre, dirección y firma del expedidor;

b) nombre, dirección y firma del transportista;

c) nombre y dirección del consignatario, así como su firma en la fecha de entrega, una vez entregadas las mercancías;

d) fecha y lugar de la recogida de mercancías y lugar designado para la entrega;

e) descripción común de la naturaleza de las mercancías [y] del método de embalaje y, en el caso de mercancías peligrosas, su descripción generalmente reconocida, así como el número de bultos y sus marcas y números especiales;

f) peso bruto de las mercancías o su cantidad expresada de alguna otra manera;

g) números de matrícula del vehículo de tracción y del remolque.

4. No se exigirá ningún documento adicional para probar que se han cumplido las condiciones establecidas en el presente artículo.

5. Cualquier transportista habilitado en el Estado miembro de establecimiento, de conformidad con la legislación de dicho Estado, para efectuar los transportes de mercancías por carretera por cuenta ajena especificados en el artículo 1, apartado 5, letras a), b) y c), estará autorizado, en las condiciones establecidas en el presente capítulo, para efectuar, según los casos, transportes de cabotaje del mismo tipo o transportes de cabotaje con vehículos de la misma categoría.

6. La autorización para los transportes de cabotaje, en el marco de los transportes contemplados en el artículo 1, apartado 5, letras d) y e), no estará sometida a restricción alguna.»

41 El artículo 10 del Reglamento n.º 1072/2009, titulado «Procedimiento de salvaguardia», en su redacción anterior a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1055, establecía:

«1. En caso de que la actividad de cabotaje perturbe seriamente o agrave la situación del mercado de los transportes nacionales en una zona geográfica determinada, cualquier Estado miembro podrá recabar la intervención de la Comisión para que se adopten medidas de salvaguardia,

comunicándole las informaciones necesarias y las medidas que se proponga adoptar en relación con los transportistas residentes.

2. A efectos de lo dispuesto en el apartado 1 se entenderá por:

– "seria perturbación de la situación del mercado de los transportes nacionales en una zona geográfica determinada": la aparición, en dicho mercado, de problemas que le sean específicos y de índole tal que puedan ocasionar un excedente grave, con posibilidades de persistir, de la oferta sobre la demanda, que suponga una amenaza para el equilibrio financiero y la supervivencia de un número importante de transportistas,

– "zona geográfica": una zona que comprenda una parte o la totalidad del territorio de un Estado miembro o que se extienda a una parte o a la totalidad del territorio de otros Estados miembros.

3. La Comisión examinará la situación y previa consulta al Comité consultivo previsto en el artículo 15, apartado 1, decidirá, en el plazo de un mes a partir de la recepción de la solicitud del Estado miembro, si procede tomar medidas de salvaguardia y, en caso afirmativo, las adoptará.

Dichas medidas podrán suponer la exclusión temporal de la zona afectada del ámbito del presente Reglamento.

Las medidas adoptadas con arreglo a lo dispuesto en el presente artículo estarán vigentes durante un período no superior a seis meses, que podrá prorrogarse una sola vez con los mismos límites de validez.

La Comisión notificará sin demora a los Estados miembros y al Consejo cualquier decisión adoptada en virtud de lo dispuesto en el presente apartado.

4. En caso de que la Comisión decidiera adoptar medidas de salvaguardia respecto a uno o a más Estados miembros, las autoridades competentes de los Estados miembros de que se trate estarán obligadas a adoptar medidas de alcance equivalente con respecto a los transportistas residentes e informarán de ello a la Comisión. Estas últimas medidas se aplicarán, a más tardar, a partir de la misma fecha que las medidas de salvaguardia adoptadas por la Comisión.

5. Cada Estado miembro podrá someter al Consejo la decisión que adopte la Comisión en virtud del apartado 3, en un plazo de 30 días a partir de su notificación. El Consejo podrá adoptar una decisión diferente por mayoría cualificada y en un plazo de 30 días a partir de la fecha en que se le haya sometido el asunto o, en caso de que hubieren sido varios los Estados miembros que lo hubieran sometido, a partir de la fecha de la primera presentación.

Los plazos establecidos en el apartado 3, párrafo tercero, son aplicables a la decisión del Consejo. Las autoridades competentes de los Estados miembros de que se trate tendrán la obligación de adoptar medidas de alcance equivalente con respecto a los transportistas residentes e informarán de ello a la Comisión. Si el Consejo no adopta decisión alguna en el plazo contemplado en el párrafo primero, la decisión de la Comisión será definitiva.

6. Si la Comisión estimara que las medidas contempladas en el apartado 3 deben prorrogarse, presentará una propuesta al Consejo, que se pronunciará por mayoría cualificada.»

d) Reglamento 2020/1055

42 A tenor de los considerandos 6, 8 y 20 a 22 del Reglamento 2020/1055:

«(6) Con objeto de combatir el fenómeno de las llamadas “empresas buzón” y garantizar una competencia leal y la igualdad de condiciones en el mercado interior, es necesario velar por que los transportistas por carretera establecidos en un Estado miembro tengan una presencia real y continua en dicho Estado miembro y que realicen sus actividades de transporte desde allí. Por tanto, teniendo en cuenta la experiencia adquirida, es necesario clarificar y reforzar las disposiciones relativas a la existencia de un establecimiento efectivo y fijo, evitando la imposición de una carga administrativa desproporcionada.

[…]

(8) El Reglamento [n.º 1071/2009] obliga a las empresas a ejercer efectiva y permanentemente sus operaciones con el equipamiento y las instalaciones técnicas adecuadas en un centro de explotación situado en el Estado miembro de establecimiento, y permite establecer requisitos adicionales a nivel nacional, siendo el requisito más frecuente el de la disponibilidad de plazas de estacionamiento en el Estado miembro de establecimiento. Sin embargo, tales requisitos aplicados de forma desigual no han sido suficientes para garantizar un vínculo real con ese Estado miembro a fin de luchar de manera eficaz contra las empresas buzón y reducir el riesgo de cabotaje sistemático y de conductores nómadas organizados desde una empresa a la que no regresan los vehículos. Habida cuenta de que, a fin de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior en el ámbito de los transportes, pueden ser necesarias normas específicas sobre el derecho de establecimiento y la prestación de servicios, conviene armonizar en mayor medida los requisitos de establecimiento y reforzar los requisitos vinculados a la presencia, en el Estado miembro de establecimiento, de los vehículos utilizados por el transportista. Al definir un intervalo mínimo claro dentro del cual el vehículo debe regresar también se contribuye a garantizar que dichos vehículos reciban un mantenimiento adecuado con el equipamiento técnico situado en el Estado miembro de establecimiento y se facilitan los controles.

El ciclo de tales regresos debe estar sincronizado con la obligación prevista en el Reglamento [n.º 561/2006], de que la empresa de transporte organice sus operaciones de manera que permita al conductor regresar a su domicilio al menos cada cuatro semanas, de modo que ambas obligaciones puedan cumplirse al regresar el conductor junto con el vehículo al menos cada dos ciclos de cuatro semanas. Esta sincronización refuerza el derecho del conductor a regresar y reduce el riesgo de que el vehículo tenga que regresar únicamente para cumplir el nuevo requisito de establecimiento. No obstante, el requisito del regreso al Estado miembro de establecimiento no debe exigir la realización de un número específico de operaciones en el Estado miembro de establecimiento ni limitar de otro modo la posibilidad de los transportistas de prestar servicios en todo el mercado interior.

[…]

(20) Las normas sobre el transporte nacional efectuado con carácter temporal por transportistas no residentes en un Estado miembro de acogida (“cabotaje”) deben ser claras, sencillas y de cumplimiento fácil de controlar, y mantener a la vez el nivel de liberalización conseguido hasta ahora.

(21) Los transportes de cabotaje deben contribuir a incrementar el coeficiente de carga de los vehículos pesados y a reducir los trayectos en vacío y deben permitirse siempre y cuando no se lleven a cabo de modo que creen una actividad permanente o continua en el Estado miembro afectado. A fin de garantizar que los transportes de cabotaje no se lleven a cabo de modo que creen una actividad permanente o continua, los transportistas no deben ser autorizados a realizarlos en el mismo Estado miembro durante un período determinado una vez finalizado un ciclo de operaciones de transporte de cabotaje.

(22) Si bien la mayor liberalización que se establece en el artículo 4 de la Directiva [92/106], comparada al cabotaje en virtud del Reglamento [n.º 1072/2009], ha sido beneficiosa para fomentar el transporte combinado y, en principio, debe mantenerse, es necesario velar por que no se utilice de manera indebida. La experiencia demuestra que, en determinadas partes de la Unión, la citada disposición ha sido utilizada de manera sistemática para eludir el carácter temporal del cabotaje y como base para la presencia continua de vehículos en un Estado miembro distinto del Estado de establecimiento de la empresa. Las prácticas desleales de este tipo corren el riesgo de abocar a un dumping social y comprometen el respeto del marco jurídico aplicable al cabotaje. Por consiguiente, los Estados miembros han de poder establecer excepciones a lo dispuesto en el artículo 4 de la Directiva [92/106] y aplicar las disposiciones relativas al cabotaje previstas en el Reglamento [n.º 1072/2009] a fin de abordar estos problemas, mediante la introducción de un límite proporcionado a la presencia continua de vehículos en sus territorios.»

43 El artículo 1 del Reglamento 2020/1055 dispone:

«El Reglamento [n.º 1071/2009] se modifica como sigue:

[…]

3) El artículo 5 se sustituye por el texto siguiente:

“Artículo 5

Condiciones respecto del requisito de establecimiento

1. A fin de cumplir el requisito establecido en el artículo 3, apartado 1, letra a), en el Estado miembro de establecimiento, la empresa deberá:

a) tener locales en los que tenga acceso a los originales de los documentos principales de la empresa, ya sea en formato electrónico o cualquier otro formato, en particular sus contratos de transporte, los documentos relacionados con los vehículos que estén a disposición de la empresa, documentos contables, documentos de gestión del personal, contratos laborales, documentos de la seguridad social, documentos que contengan datos sobre la distribución y el desplazamiento de los conductores, documentos con los datos relativos al cabotaje, a los tiempos de conducción y períodos de descanso, y cualquier otro documento al que deba poder acceder la autoridad competente para comprobar el cumplimiento por la empresa de las condiciones establecidas en el presente Reglamento;

b) organizar la actividad de su flota de vehículos de tal forma que se garantice que los vehículos que están a disposición de la empresa y son utilizados en el transporte internacional regresan a uno de los centros de operaciones en dicho Estado miembro al menos en un plazo de ocho semanas desde que salió de él;

c) estar inscrita en el registro de sociedades mercantiles de ese Estado miembro o en un registro similar cuando así lo exija la legislación nacional;

d) tributar por sus ingresos y, cuando así lo exija la legislación nacional, tener un número de identificación válido a efectos del impuesto sobre el valor añadido;

e) una vez concedida la autorización, disponer de uno o más vehículos matriculados o puestos en circulación y autorizados para ser utilizados con arreglo a la legislación de ese Estado miembro, ya sea en plena propiedad, ya en virtud de otro título, por ejemplo, un contrato de compraventa a plazos, un contrato de arrendamiento o uno de arrendamiento financiero (*leasing*);

f) ejercer efectiva y permanentemente sus actividades administrativas y comerciales con el equipamiento e instalaciones adecuados en los locales a que se refiere la letra a) situados en ese Estado miembro, y dirigir efectiva y permanentemente sus operaciones de transporte para las que se utilizan los vehículos mencionados en la letra g) con el equipamiento técnico adecuado situado en ese Estado miembro;

g) disponer regularmente, de forma continuada, de un número de vehículos que cumplan las condiciones expuestas en la letra e) y de conductores cuya base se encuentre normalmente en un centro de operaciones de ese Estado miembro, en ambos casos de manera proporcionada al volumen de las operaciones de transporte que realice la empresa.

[…]”»

44 El artículo 2 del Reglamento 2020/1055 dispone:

«El Reglamento [n.º 1072/2009] se modifica como sigue:

[…]

4) El artículo 8 se modifica como sigue:

a) se inserta el apartado siguiente:
“2 *bis*. Los transportistas de mercancías por carretera no estarán autorizados a realizar transportes de cabotaje con el mismo vehículo o, si se trata de un vehículo articulado, con el vehículo de tracción de dicho vehículo, en el mismo Estado miembro en el plazo de cuatro días a partir de la finalización de su transporte de cabotaje en dicho Estado miembro.

b) en el apartado 3, el párrafo primero se sustituye por el texto siguiente:
“3. Los servicios nacionales de transporte de mercancías por carretera efectuados en el Estado miembro de acogida por un transportista no residente solo se considerarán conformes con el presente Reglamento si el transportista puede acreditar fehacientemente el transporte internacional previo y cada uno de los transportes consecutivos de cabotaje llevados a cabo. En el caso de que el vehículo haya estado en el territorio del Estado miembro de

acogida durante el período de cuatro días previo al transporte internacional, el transportista deberá también acreditar fehacientemente todos los transportes realizados durante ese período.";

c) se inserta el apartado siguiente:
"4 *bis*. Las pruebas a que se refiere el apartado 3 se presentarán o transmitirán a los agentes autorizados encargados del control del Estado miembro de acogida previa solicitud y mientras se esté llevando a cabo el control en carretera. Podrán presentarse o transmitirse de manera electrónica, utilizando un formato estructurado revisable que pueda utilizarse directamente para su almacenamiento y tratamiento informático, como la carta de porte electrónica (e-CMR) con arreglo al Protocolo Adicional al Convenio relativo al contrato de transporte internacional de mercancías por carretera, relativo a la carta de porte electrónica de 20 de febrero de 2008. Durante el control en carretera, el conductor estará autorizado a ponerse en contacto con la sede central, el gestor de transporte o cualquier otra persona o entidad a fin de aportar cualquiera de las pruebas mencionadas en el apartado 3 antes de que finalice el control en carretera."

[…]

5) El artículo 10 se modifica como sigue:

[…]

b) se añade el apartado siguiente:
"7. Además de los apartados 1 a 6 del presente artículo y no obstante lo dispuesto en el artículo 4 de la Directiva [92/106], cuando sea necesario para evitar el uso indebido de esta última disposición mediante la prestación de servicios ilimitados y continuos consistentes en trayectos por carretera iniciales o finales dentro de un Estado miembro de acogida que formen parte de operaciones de transporte combinado entre Estados miembros, estos podrán disponer que el artículo 8 del presente Reglamento se aplique a los transportistas cuando lleven a cabo dichos trayectos por carretera iniciales y/o finales en ese Estado miembro. En lo que respecta a estos trayectos de transporte de mercancías por carretera, los Estados miembros podrán establecer un período mayor que el de siete días fijado en el artículo 8, apartado 2, del presente Reglamento y podrán prever un período menor que el de cuatro días fijado en el apartado 2 *bis* de dicho artículo. La aplicación del artículo 8, apartado 4, del presente Reglamento a dichas operaciones de transporte se entenderá sin perjuicio de los requisitos derivados de la Directiva [92/106]. Los Estados miembros que recurran a la excepción establecida en el presente apartado enviarán una notificación al respecto a la Comisión antes de aplicar sus medidas nacionales pertinentes. Revisarán estas medidas al menos cada cinco años y notificarán a la Comisión los resultados de dicha revisión. Pondrán las normas a disposición del público con total transparencia, indicando la duración de los períodos correspondientes.»

3. Normativa relativa al desplazamiento de los trabajadores

a) Directiva 96/71/CE

45 El artículo 1 de la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO 1997, L 18, p. 1; corrección de errores DO 2019, L 91, p. 77), en su versión modificada por la Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018 (DO 2018, L 173, p. 16), titulado «Objeto y ámbito de aplicación», establece:

«1. La presente Directiva garantizará la protección de los trabajadores desplazados durante su desplazamiento, en lo que se refiere a la libre prestación de servicios, estableciendo disposiciones obligatorias sobre las condiciones de trabajo y la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores que deben respetarse.

[…]

3. La presente Directiva se aplicará en la medida en que las empresas a que se refiere el apartado 1 adopten una de las siguientes medidas transnacionales:

a) desplazar a un trabajador por su cuenta y bajo su dirección, en el marco de un contrato celebrado entre la empresa de procedencia y el destinatario de la prestación de servicios que opera en dicho Estado miembro, al territorio de un Estado miembro, siempre que exista una relación laboral entre la empresa de procedencia y el trabajador durante el período de desplazamiento; o

b) desplazar a un trabajador al territorio de un Estado miembro, en un establecimiento o en una empresa que pertenezca al grupo, siempre que exista una relación laboral entre la empresa de origen y el trabajador durante el período de desplazamiento; o

c) en su calidad de empresa de trabajo temporal o en su calidad de agencia de colocación, desplazar un trabajador a una empresa usuaria que esté establecida o ejerza su actividad en el territorio de un Estado miembro, siempre que exista una relación laboral entre la empresa de trabajo temporal o la agencia de colocación y el trabajador durante el período de desplazamiento.

[…]»

46 El artículo 2 de esta Directiva, titulado «Definición», dispone, en su apartado 1:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por “trabajador desplazado” todo trabajador que, durante un período limitado, realice su trabajo en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel en cuyo territorio trabaje habitualmente.»

47 El artículo 3 de dicha Directiva, titulado «Condiciones de trabajo y empleo», enuncia:

«1. Los Estados miembros velarán por que cualquiera que sea la legislación aplicable a la relación laboral, las empresas mencionadas en el artículo 1, apartado 1, garanticen a los trabajadores desplazados en su territorio, sobre la base de la igualdad de trato, las condiciones de trabajo que en el Estado miembro donde se efectúe el trabajo estén establecidas, relativas a las materias siguientes:

– por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, o

– por convenios colectivos o laudos arbitrales declarados de aplicación universal o de cualquier otro modo de aplicación, de conformidad con el apartado 8:

a) los períodos máximos de trabajo, así como los períodos mínimos de descanso;
b) la duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas;
c) la remuneración, incluido el incremento por horas extraordinarias; la presente letra no se aplicará a los regímenes complementarios de jubilación;
d) las condiciones de desplazamiento de los trabajadores, en particular por parte de empresas de trabajo temporal;
e) la salud, la seguridad y la higiene en el trabajo;
f) las medidas de protección aplicables a las condiciones de trabajo de las mujeres embarazadas o que hayan dado a luz recientemente, así como de los niños y de los jóvenes;
g) la igualdad de trato entre hombres y mujeres y otras disposiciones en materia de no discriminación;
h) las condiciones de alojamiento de los trabajadores, cuando el empleador se las proporcione a trabajadores que se encuentren fuera de su lugar de trabajo habitual;
i) los complementos o los reembolsos en concepto de gastos de viaje, alojamiento y manutención previstos para los trabajadores que están fuera de su domicilio por motivos profesionales.

[…]

3. Los Estados miembros podrán decidir, previa consulta a los interlocutores sociales y de conformidad con los usos y costumbres de cada Estado miembro, que no se apliquen las disposiciones de la letra c) del párrafo primero del apartado 1 en los casos a que se refieren las letras a) y b) del apartado 3 del artículo 1 cuando la duración del desplazamiento de los trabajadores no sea superior a un mes.

4. Los Estados miembros podrán disponer, de conformidad con las legislaciones o usos nacionales, que podrán introducirse excepciones a las disposiciones de la letra c) del párrafo primero del apartado 1 en los casos a que se refieren las letras a) y b) del apartado 3 del artículo 1, así como a una decisión de un Estado miembro conforme a lo dispuesto en el apartado 3 del presente artículo, mediante convenios colectivos con arreglo al apartado 8 del presente artículo, relativos a uno o más sectores de actividad, cuando la duración del desplazamiento de los trabajadores no sea superior a un mes.

[…]»

b) Directiva 2014/67/UE

48 El artículo 9 de la Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71 y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI») (DO 2014, L 159, p. 11), trata de los requisitos administrativos y las medidas de control en materia de desplazamiento de trabajadores.

c) Directiva 2018/957

49 A tenor del considerando 15 de la Directiva 2018/957:

«Debido a la elevada movilidad del trabajo en el transporte internacional por carretera, la aplicación de la presente Directiva en ese sector plantea problemas y dificultades jurídicas particulares, que se deben abordar, en el marco del paquete sobre movilidad, mediante normas específicas para el transporte por carretera que también refuercen la lucha contra el fraude y los abusos.»

50 El artículo 3, apartado 3, de esta Directiva establece:

«La presente Directiva se aplicará al sector del transporte por carretera a partir de la fecha de aplicación de un acto legislativo que modifique la 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 relativo a los requisitos de control del cumplimiento y que establezca normas específicas con respecto a la Directiva [96/71] y la Directiva [2014/67] para el desplazamiento de conductores en el sector del transporte por carretera.»

d) Directiva 2020/1057

51 Los considerandos 1 a 4, 7 a 13, 15 y 43 de la Directiva 2020/1057 están redactados en los siguientes términos:

«(1) Con el fin de crear un sector del transporte por carretera seguro, eficiente y socialmente responsable es necesario garantizar, por un lado, unas condiciones adecuadas de trabajo y de protección social para los conductores y, por otro, unas condiciones apropiadas para las empresas y para una competencia leal entre los transportistas por carretera (en lo sucesivo, “transportistas”). Dado el alto grado de movilidad de los trabajadores en el sector del transporte por carretera, se necesitan normas sectoriales específicas a fin de garantizar un equilibrio entre la libertad de los transportistas para prestar servicios transfronterizos, la libre circulación de mercancías, unas condiciones laborales adecuadas y protección social para los conductores.

(2) Dad[o] el grado elevado de movilidad inherente a los servicios de transporte por carretera, se debe prestar una atención especial a que se garantice que los conductores disfruten de los derechos que les asisten y que los transportistas, que en su mayoría son pequeñas empresas, no tengan que hacer frente a barreras administrativas desproporcionadas o controles discriminatorios que restrinjan indebidamente su libertad de prestar servicios

transfronterizos. Por la misma razón, cualquier normativa nacional que se aplique al transporte por carretera debe ser proporcionada y debe asimismo estar justificada, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar unas condiciones adecuadas de trabajo y de protección social para los conductores y de facilitar el ejercicio de la libre prestación de servicios de transporte por carretera basado en una competencia leal entre transportistas nacionales y extranjeros.

(3) El equilibrio entre la mejora de las condiciones sociales y laborales de los conductores y la facilitación del ejercicio de la libre prestación de servicios de transporte por carretera basados en una competencia leal entre transportistas nacionales y extranjeros es crucial para el buen funcionamiento del mercado interior.

(4) Tras la evaluación de la eficacia y la eficiencia de la actual legislación social de la Unión en el sector del transporte por carretera, se han observado algunas lagunas en las disposiciones vigentes y deficiencias en el control de su cumplimiento, como es el caso del uso de empresas buzón. Hay además una serie de discrepancias entre los Estados miembros en la interpretación, aplicación y ejecución de dichas disposiciones, lo que ha generado una enorme carga administrativa para conductores y transportistas. Esto crea inseguridad jurídica, siendo perjudicial para las condiciones sociales y laborales de los conductores y para las condiciones de competencia leal aplicables a los transportistas del sector.

[…]

(7) Con el fin de garantizar una aplicación eficaz y proporcionada de la Directiva [96/71] en el sector del transporte por carretera, es necesario establecer normas sectoriales específicas que reflejen las particularidades de la gran movilidad de los trabajadores en el citado sector y que ofrezcan un equilibrio entre la protección social de los conductores y la libertad de los transportistas para prestar servicios transfronterizos. Las disposiciones de la Directiva [96/71] relativas al desplazamiento de trabajadores, así como las disposiciones de la Directiva [2014/67] relativas al control de su cumplimiento se aplican al sector del transporte por carretera y deben supeditarse a las normas específicas fijadas en la presente Directiva.

(8) Dada la gran movilidad del sector del transporte, los conductores no suelen desplazarse a otro Estado miembro al amparo de contratos de servicio durante períodos de tiempo prolongados, tal como sucede en ocasiones en otros sectores. Por consiguiente, se deben aclarar las circunstancias en las que a tales conductores no se les aplican las normas sobre desplazamientos de larga duración de la Directiva [96/71].

(9) Las normas sectoriales específicas equilibradas en materia de desplazamiento deben basarse en la existencia de un vínculo suficiente entre el conductor y el servicio prestado y el territorio de un Estado miembro de acogida. Para facilitar el control del cumplimiento de dichas normas debe distinguirse entre los diferentes tipos de operaciones de transporte en función del grado de vinculación con el territorio del Estado miembro de acogida.

(10) Cuando un conductor efectúa operaciones de transporte bilateral desde el Estado miembro en cuyo territorio esté establecida la empresa (en lo sucesivo, “Estado miembro de establecimiento”) hasta el territorio de otro Estado miembro o de un tercer país, o de vuelta al Estado miembro de establecimiento, la naturaleza del servicio está estrechamente vinculada al Estado miembro de establecimiento. Es posible que un conductor efectúe varias operaciones de transporte bilateral durante un solo viaje. Constituiría una

restricción desproporcionada a la libertad de prestación de servicios de transporte por carretera transfronterizos si se aplicaran a dichas operaciones bilaterales las normas sobre el desplazamiento y, por consiguiente, las condiciones de trabajo y empleo garantizadas en el Estado miembro de acogida.

(11) Debe precisarse que el transporte internacional en tránsito a través del territorio de un Estado miembro no constituye una situación de desplazamiento. Tales operaciones se caracterizan por el hecho de que el conductor pasa por el Estado miembro sin cargar o descargar mercancías y sin recoger o dejar pasajeros y por ello no hay un vínculo significativo entre las actividades del conductor y el Estado miembro por el que transita. En la calificación como tránsito de la presencia del conductor en un Estado miembro no inciden por tanto las paradas, por ejemplo, por motivos de higiene.

(12) Cuando el conductor efectúe una operación de transporte combinado, la naturaleza del servicio prestado durante las partes inicial o final del recorrido por carretera está estrechamente vinculada al Estado miembro de establecimiento si el recorrido en sí mismo constituye una operación de transporte bilateral. Por el contrario, cuando la operación de transporte durante el recorrido por carretera se realiza dentro del Estado miembro de acogida o como una operación de transporte internacional no bilateral, existe un vínculo suficiente con el territorio de un Estado miembro de acogida y por consiguiente se deben aplicar las normas en materia de desplazamiento.

(13) Cuando un conductor realiza otros tipos de operaciones, en particular transportes de cabotaje u operaciones de transporte internacional no bilateral, se da un vínculo suficiente con el territorio de un Estado miembro de acogida en ese Estado miembro. El vínculo existe en el caso de los transportes de cabotaje tal como se definen en [el Reglamento n.º 1072/2009 y el Reglamento (CE) n.º 1073/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses y por el que se modifica el Reglamento n.º 561/2006 (DO 2009, L 300, p. 88)], ya que todo el transporte se realiza en un Estado miembro de acogida y el servicio está por tanto estrechamente vinculado al territorio del Estado miembro de acogida. Las operaciones de transporte internacional no bilateral se caracterizan por el hecho de que el conductor efectúa un transporte internacional fuera del Estado miembro de establecimiento de la empresa que realiza el desplazamiento. De este modo, los servicios realizados están más vinculados con los Estados miembros de acogida de que se trate que con el Estado miembro de establecimiento. En estos casos, solo se requieren normas sectoriales específicas por lo que respecta a los requisitos administrativos y las medidas de control.

[…]

(15) Los transportistas de la Unión se enfrentan a una creciente competencia por parte de transportistas con sede en terceros países. Resulta por ello de vital importancia que se garantice que no se discrimina a los transportistas de la Unión. Con arreglo al artículo 1, apartado 4, de la Directiva [96/71], las empresas establecidas en un Estado que no sea miembro no deben obtener un trato más favorable que las empresas establecidas en un Estado miembro. Este principio también se debe aplicar en relación con las normas específicas sobre el desplazamiento contempladas en la presente Directiva. Debe aplicarse,

en particular, cuando transportistas de terceros países llevan a cabo operaciones de transporte con arreglo a acuerdos bilaterales o multilaterales que den acceso al mercado de la Unión.

[…]

(43) Las medidas nacionales de transposición de la presente Directiva deben aplicarse a partir de los 18 meses siguientes a la fecha de la entrada en vigor de la presente Directiva. La Directiva [2018/957] debe aplicarse al sector del transporte por carretera, de conformidad con el artículo 3, apartado 3, de dicha Directiva, a partir del 2 de febrero de 2022.»

52 El artículo 1 de la Directiva 2020/1057, que lleva por título «Normas específicas sobre el desplazamiento de los conductores», dispone:

«1. El presente artículo establece normas específicas sobre determinados aspectos de la Directiva [96/71] con respecto al desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera y de la Directiva [2014/67] con respecto a los requisitos administrativos y las medidas de control para el desplazamiento de esos conductores.

2. Tales normas específicas se aplicarán a los conductores empleados por empresas establecidas en un Estado miembro que adopten la medida transnacional contemplada en el artículo 1, apartado 3, letra a), de la Directiva [96/71].

3. No obstante lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva [96/71], un conductor no se considerará desplazado a efectos de dicha Directiva cuando realice operaciones de transporte bilateral de mercancías.

A efectos de la presente Directiva, se entenderá por operación de transporte bilateral de mercancías el traslado de mercancías basado en un contrato de transportes desde el Estado miembro de establecimiento, tal como se define en el artículo 2, apartado 8, del Reglamento [n.º 1071/2009], hasta otro Estado miembro o tercer país, o bien desde otro Estado miembro o tercer país hasta el Estado miembro de establecimiento.

A partir del 2 de febrero de 2022, fecha en que los conductores deben registrar manualmente los datos de cruce de fronteras, con arreglo al artículo 34, apartado 7, del Reglamento [n.º 165/2014], los Estados miembros también aplicarán la exención con respecto a las operaciones de transporte bilateral de mercancías establecida en los párrafos primero y segundo del presente apartado cuando el conductor, además de realizar una operación de transporte bilateral, lleve a cabo una actividad de carga o descarga en los Estados miembros o terceros países que atraviese, siempre que no cargue y descargue las mercancías en el mismo Estado miembro.

Cuando una operación de transporte bilateral que comience en el Estado miembro de establecimiento durante la cual no se realice otra actividad adicional vaya seguida de una operación de transporte bilateral hacia el Estado miembro de establecimiento, la exención con respecto a las actividades adicionales establecida en el párrafo tercero se aplicará como máximo a dos actividades adicionales de carga o descarga, en las condiciones establecidas en el párrafo tercero.

Las exenciones con respecto a actividades adicionales establecidas en los párrafos tercero y cuarto del presente apartado se aplicarán únicamente hasta la fecha en que los tacógrafos inteligentes que

cumplen el requisito de registro de los cruces de fronteras y otras actividades adicionales a que se refiere el artículo 8, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento [n.º 165/2014] deban instalarse en los vehículos matriculados por primera vez en un Estado miembro, con arreglo al artículo 8, apartado 1, párrafo cuarto, del citado Reglamento. A partir de tal fecha, las exenciones con respecto a actividades adicionales establecidas en los párrafos tercero y cuarto del presente apartado se aplicarán únicamente a los conductores que utilicen vehículos equipados con tacógrafos inteligentes, tal como disponen los artículos 8, 9 y 10 de dicho Reglamento.

4. No obstante lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva [96/71], un conductor no se considerará desplazado a efectos de la Directiva [96/71] cuando realice operaciones de transporte bilateral de pasajeros.

A efectos de la presente Directiva, una operación de transporte bilateral en el marco del transporte internacional discrecional o regular de pasajeros, tal como se define en el Reglamento [n.º 1073/2009], tendrá lugar cuando un conductor realice cualquiera de las operaciones siguientes:

a) recoge pasajeros en el Estado miembro de establecimiento y los deja en otro Estado miembro o en un tercer país;

b) recoge pasajeros en un Estado miembro o en un tercer país y los deja en el Estado miembro de establecimiento; o

c) recoge y deja pasajeros en el Estado miembro de establecimiento con el fin de realizar excursiones locales en otro Estado miembro o en un tercer país, de conformidad con el Reglamento [n.º 1073/2009].

A partir del 2 de febrero de 2022, fecha a partir de la cual los conductores deben registrar manualmente los datos de cruce de fronteras con arreglo al artículo 34, apartado 7, del Reglamento [n.º 165/2014], los Estados miembros también aplicarán la exención con respecto a las operaciones de transporte bilateral de pasajeros establecida en los párrafos primero y segundo del presente apartado cuando, además de realizar una operación de transporte bilateral, el conductor recoja pasajeros una vez y/o deje pasajeros una vez en Estados miembros o terceros países que atraviese, siempre y cuando no ofrezca servicios de transporte de pasajeros entre dos lugares situados dentro del Estado miembro que atraviese. Lo anterior también será de aplicación al viaje de vuelta.

La exención con respecto a actividades adicionales establecida en el párrafo tercero del presente apartado se aplicará únicamente hasta la fecha a partir de la cual los tacógrafos inteligentes que cumplen el requisito de registro de los cruces de fronteras y otras actividades adicionales a que se refiere el artículo 8, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento [n.º 165/2014] deban instalarse en los vehículos matriculados por primera vez en un Estado miembro, con arreglo al artículo 8, apartado 1, párrafo cuarto, del citado Reglamento. A partir de esa fecha, la exención con respecto a actividades adicionales establecida en el párrafo tercero del presente apartado se aplicará únicamente a los conductores que utilicen vehículos equipados con tacógrafos inteligentes, tal como disponen los artículos 8, 9 y 10 de dicho Reglamento.

5. No obstante lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva [96/71], un conductor no se considerará desplazado a efectos de dicha Directiva cuando transite a través del territorio de un Estado miembro sin cargar o descargar mercancía y sin recoger ni dejar pasajeros.

6. No obstante lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva [96/71], un conductor no se considerará desplazado a efectos de dicha Directiva cuando esté realizando el trayecto inicial o final de una operación de transporte combinado tal como se define en la Directiva [92/106] del Consejo, si dicho trayecto consiste en operaciones de transporte bilateral tal como se definen en el apartado 3 del presente artículo.

7. El conductor que efectúe transportes de cabotaje, tal como se definen en los Reglamentos n.os [1072/2009 y 1073/2009], se considerará desplazado en virtud de la Directiva [96/71].

[…]

10. Las empresas de transporte establecidas en un Estado que no sea miembro no obtendrán un trato más favorable que las empresas establecidas en un Estado miembro, ni siquiera cuando realicen operaciones de transporte con arreglo a acuerdos bilaterales o multilaterales que den acceso al mercado de la Unión o a partes de él.

11. No obstante lo dispuesto en el artículo 9, apartados 1 y 2, de la Directiva [2014/67], los Estados miembros solo podrán imponer los requisitos administrativos y las medidas de control siguientes con relación al desplazamiento de los conductores:

a) la obligación de que el transportista establecido en otro Estado miembro envíe una declaración de desplazamiento a las autoridades nacionales competentes del Estado miembro en el que el conductor esté desplazado a más tardar al inicio del desplazamiento, utilizando un formulario multilingüe estándar de la interfaz pública conectada al Sistema de Información del Mercado Interior (IMI), establecido por el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior y por el que se deroga la Decisión 2008/49/CE de la Comisión (“Reglamento IMI”) (DO 2012, L 316, p. 1)]. […]

[…]»

53 El artículo 9 de la Directiva 2020/1057, titulado «Transposición», dispone, en su apartado 1, párrafos primero y segundo:

«Los Estados miembros adoptarán y publicarán a más tardar el 2 de febrero de 2022 las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión.

Aplicarán dichas disposiciones a partir del 2 de febrero de 2022.»

4. Acuerdo Interinstitucional

54 Los apartados 12 a 16 del Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, de 13 de abril de 2016, sobre la Mejora de la Legislación (DO 2016, L 123, p. 1; en lo sucesivo, «Acuerdo Interinstitucional»), que figuran en su capítulo III, titulado «Instrumentos para la mejora de la legislación», establecen, bajo el título «Evaluación de impacto»:

«12. Las tres instituciones están de acuerdo en que la evaluación de impacto contribuye positivamente a mejorar la calidad de la legislación de la Unión.

Las evaluaciones de impacto son un instrumento que ayuda a las tres instituciones a tomar decisiones fundadas y que no sustituyen a las decisiones políticas durante el proceso democrático de adopción de decisiones. Las evaluaciones de impacto no deben provocar retrasos indebidos en el procedimiento legislativo ni menoscabar la capacidad de los colegisladores para proponer enmiendas.

Las evaluaciones de impacto deben abordar la existencia, la magnitud y las consecuencias de un problema y valorar si es necesaria la actuación de la Unión. Deben indicar soluciones alternativas y, cuando sea posible, los costes y beneficios potenciales a corto y largo plazo, evaluando de forma integrada y equilibrada las repercusiones económicas, medioambientales y sociales mediante análisis cualitativos y cuantitativos. Es preciso respetar plenamente los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, así como los derechos fundamentales. Las evaluaciones de impacto también deben abordar, siempre que sea posible, el "coste de la no Europa", y las repercusiones en la competitividad y las cargas administrativas de las distintas opciones, prestando especial atención a las [pequeñas y medianas empresas (en lo sucesivo, "pymes")] ("pensar primero a pequeña escala"), los aspectos digitales y las consecuencias territoriales. Las evaluaciones de impacto deben estar basadas en información precisa, objetiva y completa y ser proporcionadas en lo que atañe a su alcance y a su enfoque.

13. La Comisión realizará evaluaciones de impacto de sus iniciativas legislativas y no legislativas, actos delegados y medidas de ejecución que previsiblemente tengan un impacto económico, medioambiental o social significativo. Las iniciativas incluidas en el Programa de Trabajo de la Comisión o en la declaración conjunta irán acompañadas, por regla general, de una evaluación de impacto.

    En su propio proceso de evaluación de impacto, la Comisión realizará consultas de la forma más amplia posible. El Comité de Control Reglamentario de la Comisión realizará un control de calidad objetivo de sus evaluaciones de impacto. Los resultados finales de las evaluaciones de impacto se pondrán a disposición del Parlamento Europeo, del Consejo y de los Parlamentos nacionales y se publicarán, junto con los dictámenes del Comité de Control Reglamentario, en el momento de la adopción de la iniciativa de la Comisión.

14. Cuando el Parlamento Europeo y el Consejo estudien las propuestas legislativas de la Comisión, tendrán plenamente en cuenta las evaluaciones de impacto de esta institución. A tal fin, las evaluaciones de impacto se presentarán de manera que el Parlamento Europeo y el Consejo puedan analizar con facilidad las opciones elegidas por la Comisión.

15. Cuando lo consideren oportuno y necesario para el procedimiento legislativo, el Parlamento Europeo y el Consejo realizarán evaluaciones de impacto en relación con sus modificaciones sustanciales de la propuesta de la Comisión. Por regla general, el Parlamento Europeo y el Consejo tomarán la evaluación de impacto de la Comisión como punto de partida para su trabajo posterior. Competerá a la respectiva institución determinar la definición de modificación "sustancial".

16. La Comisión, por propia iniciativa o a instancias del Parlamento Europeo o del Consejo, podrá complementar su propia evaluación de impacto o efectuar cualquier otra labor analítica que considere necesaria. En tal caso, la Comisión tendrá en cuenta toda la información disponible, la fase en la que se encuentre el procedimiento legislativo y la necesidad de evitar retrasos innecesarios en este. Los colegisladores tendrán plenamente en cuenta todo elemento adicional que la Comisión proporcione en dicho contexto.»

55 El apartado 42 del Acuerdo Interinstitucional, que figura en su capítulo VII, que lleva por título «Ejecución y aplicación de la legislación de la Unión», está redactado en los siguientes términos:

«Las tres Instituciones insisten en la necesidad aplicar rápida y correctamente la legislación de la Unión en los Estados miembros. El plazo para la transposición de las directivas será lo más breve posible y, por lo general, no superará los dos años.»

II. Antecedentes de los litigios

56 El 31 de mayo de 2017, la Comisión adoptó diversas propuestas que formaban parte de un «primer paquete de movilidad», también conocido como «Paquete de movilidad I», que tenía por objeto modificar ciertos aspectos de la legislación de la Unión aplicable al sector del transporte por carretera.

57 Entre dichas propuestas figuraban, primero, la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 en lo que se refiere a los requisitos mínimos sobre los tiempos de conducción máximos diarios y semanales, las pausas mínimas y los períodos de descanso diarios y semanales y el Reglamento (UE) n.º 165/2014 en lo que se refiere al posicionamiento mediante tacógrafos [COM(2017) 277 final; en lo sucesivo, «propuesta de Reglamento sobre tiempo de trabajo»]; segundo, la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 1071/2009 y el Reglamento (CE) n.º 1072/2009 con el fin de adaptarlos a la evolución del sector [COM(2017) 281 final; en lo sucesivo, «propuesta de Reglamento sobre establecimiento»] y, tercero, la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/22/CE en lo relativo a los requisitos de control del cumplimiento y se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera [COM(2017) 278 final; en lo sucesivo, «propuesta de Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores»].

58 Estas propuestas venían acompañadas de dos evaluaciones de impacto, una referida a las propuestas primera y tercera [SWD(2017) 186 final; en lo sucesivo, «Evaluación de impacto — pilar social»] y la otra relativa a la segunda propuesta [SWD(2017) 194 final; en lo sucesivo, «Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento»].

59 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) emitió, el 18 de enero de 2018, dos dictámenes diferentes, que versaban, respectivamente, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 1071/2009 y el Reglamento (CE) n.º 1072/2009 con el fin de adaptarlos a la evolución del sector [COM(2017) 281 final — 2017/0123 (COD)] (DO 2018, C 197, p. 38), así como sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/22/CE en lo relativo a los requisitos de control del cumplimiento y se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera [COM(2017) 278 final — 2017/0121 (COD)] y sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 en lo que se refiere a los requisitos mínimos sobre los tiempos de conducción máximos diarios y semanales, las pausas mínimas y los períodos de descanso diarios y semanales y el Reglamento (UE) n.º 165/2014 en lo que se refiere al posicionamiento mediante tacógrafos [COM(2017) 277 final — 2017/0122 (COD)] (DO 2018, C 197, p. 45). Por su parte, el Comité

Europeo de las Regiones (CDR) emitió, el 1 de febrero de 2018, un dictamen referido a estas tres propuestas, titulado «Europa en movimiento: aspectos laborales del transporte por carretera» (DO 2018, C 176, p. 57).

60 Al término de los debates desarrollados tanto en el Parlamento y en el Consejo como entre estas dos instituciones, se alcanzó un compromiso sobre las tres propuestas de la Comisión durante las negociaciones llevadas a cabo los días 11 y 12 de diciembre de 2019 en el marco del diálogo tripartito interinstitucional entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión.

61 El 7 de abril de 2020, con ocasión de la votación en el Consejo relativa a la adopción de los tres actos legislativos controvertidos, estos obtuvieron el apoyo de una mayoría cualificada de Estados miembros, mientras que nueve Estados miembros, a saber, la República de Bulgaria, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, Hungría, la República de Malta, la República de Polonia y Rumanía se opusieron a dicha adopción.

62 El 15 de julio de 2020, el Parlamento y el Consejo adoptaron los Reglamentos 2020/1054 y 2020/1055, así como la Directiva 2020/1057 (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos impugnados»).

III. Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

A. Asunto C-541/20

63 La República de Lituania solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule, con carácter principal, el artículo 1, apartados 3 y 7, de la Directiva 2020/1057 o, con carácter subsidiario, esta Directiva en su totalidad.

– Anule, con carácter principal, el artículo 1, punto 6, letra d), y el artículo 3 del Reglamento 2020/1054 o, con carácter subsidiario, este Reglamento en su totalidad.

– Condene en costas al Parlamento y al Consejo.

64 El Parlamento y el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso en su totalidad.

– Condene en costas a la República de Lituania.

65 Mediante auto de 13 de abril de 2021, Lituania/Parlamento y Consejo (C-541/20 R, EU:C:2021:264), la Vicepresidenta del Tribunal de Justicia desestimó la solicitud de la República de Lituania de que se ordenara la suspensión de la ejecución del artículo 1, punto 6, letra d), y del artículo 3 del Reglamento 2020/1054.

66 Mediante decisiones de 27 de abril de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la República de Estonia, de la República de Letonia y de Rumanía en apoyo de las pretensiones de la República de Lituania.

67 Mediante decisiones del mismo día, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania, de la República Francesa, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Países Bajos, de la República de Austria y del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo, y autorizó a la República Italiana a intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo.

68 En la vista celebrada el 25 de abril de 2023, la República de Lituania retiró su solicitud de anulación del artículo 1, apartado 7, de la Directiva 2020/1057.

B. Asunto C-542/20

69 La República de Lituania solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009.

– Anule el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055.

– Condene en costas al Parlamento y al Consejo.

70 Mediante decisiones de 26 de abril de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la República de Estonia, de la República de Letonia y de Rumanía en apoyo de las pretensiones de la República de Lituania.

71 Mediante decisiones del mismo día, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania, de la República Helénica, de la República Francesa, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Países Bajos, de la República de Austria y del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo, y autorizó a la República Italiana a intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo.

C. Asunto C-543/20

72 La República de Bulgaria solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule, con carácter principal, el artículo 1, punto 6, letras c) y d), del Reglamento 2020/1054 o, con carácter subsidiario, este Reglamento en su totalidad.

– Condene en costas al Parlamento y al Consejo.

73 El Parlamento y el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso en su totalidad.

– Condene en costas a la República de Bulgaria.

74 Mediante decisiones de 29 de abril de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la República de Letonia y de Rumanía en apoyo de las pretensiones de la República de Bulgaria.

75 Mediante decisiones del mismo día, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania, de la República Helénica, de la República Francesa, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Países Bajos, de la República de Austria y del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo, y autorizó a la República Italiana a intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo.

D. Asunto C-544/20

76 La República de Bulgaria solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule la Directiva 2020/1057.

– Condene en costas al Parlamento y al Consejo.

77 El Parlamento y el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso en su totalidad.

– Condene en costas a la República de Bulgaria.

78 Mediante decisiones de 29 de abril de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la República de Estonia, de la República de Letonia y de Rumanía en apoyo de las pretensiones de la República de Bulgaria.

79 Mediante decisiones del mismo día, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania, de la República Francesa, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Países Bajos, de la República de Austria y del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo, y autorizó a la República Italiana a intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo.

E. Asunto C-545/20

80 La República de Bulgaria solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, o, con carácter subsidiario, que anule este artículo 1, punto 3, en su totalidad.

– Anule el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 o, con carácter subsidiario, que anule este artículo 2, punto 4, en su totalidad.

– Con carácter subsidiario de segundo grado, anule este Reglamento en su totalidad.

– Condene en costas al Parlamento y al Consejo.

81 Mediante decisiones de 29 de abril de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la República de Estonia, de la República de Letonia, de la República de Lituania y de Rumanía en apoyo de las pretensiones de la República de Bulgaria.

82 Mediante decisiones del mismo día, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania, de la República Helénica, de la República Francesa, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Países Bajos, de la República de Austria y del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo, y autorizó a la República Italiana a intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo.

83 Mediante auto de 3 de junio de 2022, Bulgaria/Parlamento y Consejo (C-545/20 R, EU:C:2022:445), el Vicepresidente del Tribunal de Justicia desestimó la solicitud de la República de Bulgaria de que se ordenara la suspensión de la ejecución, con carácter principal, del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, o, con carácter subsidiario, de este artículo 1, punto 3, en su totalidad o, con carácter subsidiario de segundo grado, del Reglamento 2020/1055 en su totalidad.

F. Asunto C-546/20

84 Rumanía solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule, con carácter principal, el artículo 1, punto 6, letras c) y d), del Reglamento 2020/1054 o, con carácter subsidiario, este Reglamento en su totalidad.

– Condene en costas al Parlamento y al Consejo.

85 El Parlamento y el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso en su totalidad.

– Condene en costas a Rumanía.

86 Mediante decisión de 21 de abril de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la República de Letonia en apoyo de las pretensiones de Rumanía.

87 Mediante decisiones del mismo día, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania, de la República Helénica, de la República Francesa, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Países Bajos, de la República de Austria y del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo, y autorizó a la República Italiana a intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo.

G. Asunto C-547/20

88 Rumanía solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009.

– Anule el artículo 2, punto 4, letras a) a c), del Reglamento 2020/1055.

– Con carácter subsidiario, anule este Reglamento en su totalidad.

– Condene en costas al Parlamento y al Consejo.

89 Mediante decisiones de 22 de abril de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la República de Estonia, de la República de Letonia y de la República de Lituania en apoyo de las pretensiones de Rumanía.

90 Mediante decisiones del mismo día, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania, de la República Helénica, de la República Francesa, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Países Bajos, de la República de Austria y del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo, y autorizó a la República Italiana a intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo.

91 Mediante auto de 3 de junio de 2022, Rumanía/Parlamento y Consejo (C-547/20 R, EU:C:2022:446), el Vicepresidente del Tribunal de Justicia desestimó la solicitud de Rumanía de que se ordenara la suspensión de la ejecución del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009.

H. Asunto C-548/20

92 Rumanía solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule, con carácter principal, el artículo 1, apartados 3 a 6, de la Directiva 2020/1057 o, con carácter subsidiario, esta Directiva en su totalidad.

– Condene en costas al Parlamento y al Consejo.

93 El Parlamento y el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso en su totalidad.

– Condene en costas a Rumanía.

94 Mediante decisiones de 22 de abril de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la República de Estonia y de la República de Letonia en apoyo de las pretensiones de Rumanía.

95 Mediante decisiones del mismo día, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania, de la República Francesa, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Países Bajos, de la República de Austria y del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo, y autorizó a la República Italiana a intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo.

I. Asunto C-549/20

96 La República de Chipre solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, o, con carácter subsidiario, que anule este artículo 1, punto 3, en su totalidad.

– Con carácter subsidiario de segundo grado, anule el Reglamento 2020/1055 en su totalidad.

– Condene en costas al Parlamento y al Consejo.

97 Mediante decisiones de 12 de mayo de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la República de Estonia, de la República de Letonia, de la República de Lituania y de Rumanía en apoyo de las pretensiones de la República de Chipre.

98 Mediante decisiones del mismo día, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania, de la República Francesa, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Países Bajos, de la República de Austria y del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo, y autorizó a la República Italiana a intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo.

J. Asunto C-550/20

99 La República de Chipre solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule la Directiva 2020/1057.

– Condene en costas al Parlamento y al Consejo.

100 El Parlamento y el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso en su totalidad.

– Condene en costas a la República de Chipre.

101 Mediante decisiones de 29 de abril de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la República de Estonia, de la República de Letonia y de Rumanía en apoyo de las pretensiones de la República de Chipre.

102 Mediante decisiones del mismo día, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania, de la República Francesa, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Países Bajos, de la República de Austria y del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo, y autorizó a la República Italiana a intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo.

K. Asunto C-551/20

103 Hungría solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule los artículos 1, punto 6, letra c), y 2, punto 2, del Reglamento 2020/1054, así como, en su caso, las disposiciones de este Reglamento que estén indisolublemente unidas a estas, incluso la totalidad de dicho Reglamento.

– Anule el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, así como, en su caso, las disposiciones del Reglamento 2020/1055 que estén indisolublemente unidas a estas.

– Anule, con carácter principal, el artículo 1 de la Directiva 2020/1057 o, con carácter subsidiario, su artículo 1, apartado 6, así como, en su caso, las disposiciones de la citada Directiva que estén indisolublemente unidas a las mencionadas disposiciones.

– Condene en costas al Parlamento y al Consejo.

104 El Parlamento y el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso en su totalidad.

– Condene en costas a Hungría.

105 Mediante decisiones de 13 de abril de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la República de Estonia, de la República de Letonia, de la República de Lituania y de Rumanía en apoyo de las pretensiones de Hungría.

106 Mediante decisiones del mismo día, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania, de la República Helénica, de la República Francesa, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Países Bajos, de la República de Austria y del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo, y autorizó a la República Italiana a intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo.

L. Asunto C-552/20

107 La República de Malta solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009.

– Anule el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055.

– Condene en costas al Parlamento y al Consejo.

108 Mediante decisiones de 22 de abril de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de Bélgica, de la República de Estonia, de la República de Letonia, de la República de Lituania y de Rumanía en apoyo de las pretensiones de la República de Malta.

109 Mediante decisiones del mismo día, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania, de la República Francesa, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Países Bajos, de la República de Austria y del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo, y autorizó a la República Italiana a intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo.

M. Asunto C-553/20

110 La República de Polonia solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule, con carácter principal, el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 o, con carácter subsidiario, este Reglamento en su totalidad.

– Condene en costas al Parlamento y al Consejo.

111 El Parlamento y el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso en su totalidad.

– Condene en costas a la República de Polonia.

112 Mediante decisiones de 27 de abril de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la República de Letonia y de Rumanía en apoyo de las pretensiones de la República de Polonia.

113 Mediante decisiones del mismo día, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania, de la República Francesa, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Países Bajos, de la República de Austria y del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo, y autorizó a la República Italiana a intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo.

N. Asunto C-554/20

114 La República de Polonia solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009.

– Anule el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009.

– Anule el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055.

– Anule el artículo 2, punto 5, letra b), de este Reglamento.

– Con carácter subsidiario, anule dicho Reglamento en su totalidad.

– Condene en costas al Parlamento y al Consejo.

115 Mediante decisiones de 27 de abril de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la República de Estonia, de la República de Letonia, de la República de Lituania y de Rumanía en apoyo de las pretensiones de la República de Polonia.

116 Mediante decisiones del mismo día, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania, de la República Francesa, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Países Bajos, de la República de Austria y del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo, y autorizó a la República Italiana a intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo.

O. Asunto C-555/20

117 La República de Polonia solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule el artículo 1, apartados 3, 4, 6 y 7, así como el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2020/1057, o, con carácter subsidiario, esta Directiva en su totalidad.

– Condene en costas al Parlamento y al Consejo.

118 El Parlamento y el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso en su totalidad.

– condene en costas a la República de Polonia.

119 Mediante decisiones de 27 de abril de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la República de Estonia, de la República de Letonia y de Rumanía en apoyo de las pretensiones de la República de Polonia.

120 Mediante decisiones del mismo día, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania, de la República Francesa, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Países Bajos, de la República de Austria y del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo, y autorizó a la República Italiana a intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo.

P. Sobre la acumulación de los asuntos C-541/20 a C-555/20

121 Mediante decisión de 13 de octubre de 2023, el Presidente del Tribunal de Justicia ordenó, con arreglo al artículo 54, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la acumulación de los asuntos C-541/20 a C-555/20 a efectos tanto de la fase oral del procedimiento, en la medida en que aún no hubiera concluido, como de la resolución que ponga fin al proceso.

IV. Sobre los recursos

A. Sobre el Reglamento 2020/1054

122 La República de Lituania (asunto C-541/20), la República de Bulgaria (asunto C-543/20), Rumanía (asunto C-546/20), Hungría (asunto C-551/20) y la República de Polonia (asunto C-553/20) solicitan la anulación de varias disposiciones del Reglamento 2020/1054 o, con carácter subsidiario, de dicho Reglamento en su totalidad.

123 En primer lugar, los recursos interpuestos por la República de Bulgaria, Rumanía y Hungría tienen por objeto obtener la anulación del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054, que sustituyó el apartado 8 del artículo 8 del Reglamento n.º 561/2006 por un nuevo apartado 8, el cual prohíbe, en esencia, que los conductores disfruten en un vehículo de sus períodos de descanso

semanal normales o de más de cuarenta y cinco horas, tomados como compensación de períodos de descanso semanal reducidos previos (en lo sucesivo, «prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo»).

124 En segundo lugar, los recursos interpuestos por la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia tienen por objeto obtener la anulación del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, que insertó un apartado 8 *bis* en el artículo 8 del Reglamento n.º 561/2006, que establece la obligación de que las empresas de transporte organicen el trabajo de los conductores de tal manera que estos últimos puedan regresar cada tres o cuatro semanas, según si han tomado o no previamente dos períodos consecutivos de descanso semanal reducidos, al centro de operaciones de dicho empresario o a sus lugares de residencia, respectivamente, para comenzar el disfrute o disfrutar de al menos un período de descanso semanal normal o compensatorio [en lo sucesivo, «obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054»].

125 En tercer lugar, el recurso interpuesto por Hungría también está dirigido a obtener la anulación del artículo 2, punto 2, del Reglamento 2020/1054, que sustituyó el apartado 4 del artículo 3 del Reglamento n.º 165/2014 por un nuevo apartado 4 y un apartado 4 *bis*, que adelantan la fecha de entrada en vigor de la obligación de instalar tacógrafos inteligentes de segunda generación (en lo sucesivo, «tacógrafos V2»).

126 En cuarto y último lugar, el recurso interpuesto por la República de Lituania también pretende obtener la anulación del artículo 3 del Reglamento 2020/1054, en la medida en que fija, en su párrafo primero, la fecha de entrada en vigor del citado Reglamento veinte días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

1. Resumen de los motivos

127 En apoyo de las pretensiones formuladas en su recurso (asunto C-541/20) por las que se solicita la anulación del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, la República de Lituania formula cuatro motivos, basados en la infracción, en cuanto al primero, del artículo 45 TFUE, en cuanto al segundo, del artículo 26 TFUE (primera parte) y en la vulneración del principio general de no discriminación (segunda parte), en cuanto al tercero, en la infracción del artículo 3 TUE, apartado 3, de los artículos 11 TFUE y 191 TFUE, así como en la violación de la política de la Unión en materia medioambiental y de lucha contra el cambio climático y, en cuanto al cuarto, del principio de proporcionalidad. En apoyo de las pretensiones de este mismo recurso por las que se solicita la anulación del artículo 3 del Reglamento 2020/1054, dicho Estado miembro invoca tres motivos, basados, en cuanto al primero, en la vulneración del principio de proporcionalidad, en cuanto al segundo, en el incumplimiento de la obligación de motivación, establecida en el artículo 296 TFUE y, en cuanto al tercero, en la violación del principio de cooperación leal, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3.

128 En apoyo de su recurso (asunto C-543/20) por el que se solicita la anulación del artículo 1, punto 6, letras c) y d), del Reglamento 2020/1054, la República de Bulgaria invoca cinco motivos. Los motivos primero a tercero, dirigidos contra el artículo 1, punto 6, letra d), de este Reglamento, se basan en la infracción, en cuanto al primero, del artículo 45 TFUE (primera parte), así como del artículo 21 TFUE, apartado 1, y del artículo 45, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») (segunda parte), en cuanto al segundo, en la vulneración del principio de proporcionalidad, consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 4, y en el artículo 1 del Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de

subsidiariedad y proporcionalidad, incorporado como anexo al Tratado UE y al Tratado FUE (en lo sucesivo, «Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad»), así como, en cuanto al tercero, en la vulneración del principio de seguridad jurídica. El cuarto motivo, dirigido contra el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054, se funda en la vulneración del principio de proporcionalidad, consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 4, y en el artículo 1 de dicho Protocolo. El quinto motivo, dirigido contra el artículo 1, punto 6, letras c) y d), de este Reglamento, está basado en la violación de los principios de igualdad de trato y de prohibición de toda discriminación, consagrados en el artículo 18 TFUE, así como en los artículos 20 y 21 de la Carta, del principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, enunciado en el artículo 4 TUE, apartado 2, y, «en la medida en que el Tribunal de Justicia lo considere necesario», en la infracción del artículo 95 TFUE, apartado 1.

129 En apoyo de su recurso (asunto C-546/20) por el que se solicita la anulación del artículo 1, punto 6, letras c) y d), del Reglamento 2020/1054, Rumanía invoca tres motivos. El primer motivo, dirigido contra estas dos disposiciones, se refiere a la vulneración del principio de proporcionalidad, establecido en el artículo 5 TUE, apartado 4. El segundo motivo, dirigido contra el artículo 1, punto 6, letra d), de este Reglamento, está basado en la violación de la libertad de establecimiento, prevista en el artículo 49 TFUE. El tercer motivo, dividido en dos partes, dirigido contra el artículo 1, punto 6, letras c) y d), de dicho Reglamento, está basado en la violación del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad, establecido en el artículo 18 TFUE.

130 En apoyo de las pretensiones de su recurso (asunto C-551/20) por las que se solicita la anulación del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054, Hungría invoca un motivo único, basado en un error manifiesto de apreciación y en la violación del principio de proporcionalidad. En apoyo de las pretensiones del referido recurso por las que se solicita la anulación del artículo 2, punto 2, de este Reglamento, dicho Estado miembro formula tres motivos, basados, el primero, en un error manifiesto de apreciación y en la vulneración del principio de proporcionalidad, el segundo, en la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima y, el tercero, en el incumplimiento de la obligación de mantener la competitividad económica de la Unión, establecida en el artículo 151 TFUE, párrafo segundo.

131 En apoyo de su recurso (asunto C-553/20) por el que se solicita la anulación del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, la República de Polonia alega cinco motivos, relativos a la violación, en cuanto al primero, del principio de proporcionalidad, consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 4, en el segundo, del principio de seguridad jurídica, el tercero, en la infracción del artículo 91 TFUE, apartado 2, el cuarto, del artículo 94 TFUE y el quinto, del artículo 11 TFUE y del artículo 37 de la Carta.

132 Procede examinar de forma sucesiva las pretensiones de los recursos por las que se solicita la anulación de los artículos 1, punto 6, letra d), 1, punto 6, letra c), 2, punto 2, y 3 del Reglamento 2020/1054.

2. Sobre el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054

133 En apoyo de sus recursos respectivos, que tienen por objeto la anulación del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, la República de Lituania (asunto C-541/20), la República de Bulgaria (asunto C-543/20), Rumanía (asunto C-546/20) y la República de Polonia (asunto C-553/20) invocan, según corresponda, la violación, en esencia:

– del principio de proporcionalidad (cuarto motivo, partes primera a tercera, de la República de Lituania, segundo motivo de la República de Bulgaria, primer motivo, segunda parte, de Rumanía y primer motivo de la República de Polonia);

– de los principios de igualdad de trato y de no discriminación (segundo motivo, segunda parte, de la República de Lituania, quinto motivo, primera parte, de la República de Bulgaria y tercer motivo, segunda parte, de Rumanía);

– del principio de seguridad jurídica (cuarto motivo, cuarta parte, de la República de Lituania, tercer motivo de la República de Bulgaria y segundo motivo de la República de Polonia);

– de la libre circulación de los ciudadanos de la Unión, establecida en el artículo 21 TFUE, apartado 1, y en el artículo 45 de la Carta (primer motivo, segunda parte, de la República de Bulgaria);

– del funcionamiento del mercado interior, establecido en el artículo 26 TFUE (segundo motivo, primera parte, de la República de Lituania);

– de la libre circulación de los trabajadores, consagrada en el artículo 45 TFUE (primer motivo de la República de Lituania y primer motivo, primera parte, de la República de Bulgaria);

– de la libertad de establecimiento, establecida en el artículo 49 TFUE (segundo motivo de Rumanía);

– de las normas del Derecho de la Unión en materia de política común de transportes, establecidas en el artículo 91 TFUE, apartado 2, (primer motivo, segunda parte, de Rumanía, basado en la vulneración del principio de proporcionalidad, y tercer motivo de la República de Polonia) y en el artículo 94 TFUE (primer motivo, segunda parte, de Rumanía, relativo a la vulneración del principio de proporcionalidad, y cuarto motivo de la República de Polonia), y

– de las normas del Derecho de la Unión en materia de protección del medio ambiente (tercer motivo de la República de Lituania y quinto motivo de la República de Polonia).

a) Sobre la admisibilidad

1) Alegaciones de las partes

134 En el asunto C-543/20, el Consejo expresa dudas sobre la admisibilidad de las pretensiones del recurso de la República de Bulgaria por las que se solicita la anulación del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, dado que, a su entender, en realidad estas pretensiones no tienen por objeto cuestionar la validez de esta disposición, sino obtener una aclaración en cuanto a su interpretación.

135 El Consejo recuerda a este respecto que un texto del Derecho derivado de la Unión debe interpretarse, en la medida de lo posible, en el sentido de su conformidad con las disposiciones de los Tratados. Señala que, en los presentes asuntos, según la República de Bulgaria, el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 puede ser objeto de tal interpretación conforme, con la consecuencia de que, si así fuera, el Tribunal de Justicia no tendría que examinar los motivos invocados en apoyo de sus pretensiones. Por lo tanto, bien la interpretación que propone este Estado miembro es correcta, en cuyo caso este último no pone en entredicho la validez de esa disposición, bien dicha interpretación es errónea, debido a que existe otra interpretación conforme con los Tratados, en cuyo caso todos los motivos invocados deben desestimarse por infundados.

136 Para el Consejo, no es aceptable que un Estado miembro utilice la posición privilegiada de que disfruta en virtud del artículo 263 TFUE para poner en entredicho la legalidad de actos legislativos del Derecho de la Unión con el único fin de tratar de aclarar su significado presentando al Tribunal de Justicia diferentes interpretaciones y solicitándole que descarte algunas de ellas. Al igual que el artículo 267 TFUE, el artículo 263 TFUE no puede utilizarse para plantear al Tribunal de Justicia cuestiones hipotéticas.

137 La República de Bulgaria considera que las pretensiones de su recurso por las que se solicita la anulación del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 son admisibles.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

138 De la lectura combinada de los artículos 263 TFUE y 264 TFUE se desprende que un recurso interpuesto sobre la base de la primera de estas disposiciones dirigido a obtener la anulación de uno de los actos mencionados en su párrafo primero debe tener por objeto la anulación de dicho acto. De ello se deduce que un recurso cuyo *petitum* pretenda obtener del Tribunal de Justicia una interpretación de tal acto no puede fundarse en el artículo 263 TFUE y debe declararse inadmisible.

139 Sin embargo, cuando una parte solicita, basándose en el artículo 263 TFUE, la anulación de un acto de la Unión e indica en su demanda, como exigen el artículo 21, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento, los motivos y las alegaciones invocados en apoyo de su petición, así como una exposición concisa de estos motivos, el Tribunal de Justicia debe necesariamente y con independencia de toda solicitud en este sentido de la parte demandante, comprobar la conformidad a Derecho de la interpretación del acto impugnado que constituye la premisa de dichos motivos y alegaciones. En efecto, si el Tribunal de Justicia adopta una interpretación diferente de ese acto, ello puede bastar para justificar la desestimación de esos motivos y alegaciones por carecer de fundamento.

140 En los presentes asuntos, la demanda presentada por la República de Bulgaria en el asunto C-543/20 indica de manera clara y precisa los motivos y las alegaciones invocados en apoyo de las pretensiones formuladas en su recurso por las que se solicita la anulación del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, así como la exposición concisa de dichos motivos. Por consiguiente, de esta demanda se desprende que el recurso interpuesto en este asunto tiene por objeto impugnar la legalidad de dicha disposición con arreglo al artículo 263 TFUE respetando los requisitos previstos en el artículo 21, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y en el artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento.

141 Asimismo, de la lectura de esta demanda se desprende que los motivos y las alegaciones invocados por la República de Bulgaria parten de la premisa de que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 debe interpretarse en el sentido de que esta disposición obliga a los conductores, para disfrutar de sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio, a regresar, según corresponda, cada tres o cuatro semanas, ya sea al centro de operaciones del empresario, ya sea a sus lugares de residencia, sin prever la posibilidad de que los conductores escojan ellos mismos el lugar en el que desean pasar este período de descanso.

142 Por tanto, el examen de estos motivos y alegaciones exige que el Tribunal de Justicia compruebe si la interpretación del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, mencionada en el apartado anterior, que constituye la premisa de aquellos, es correcta.

143 Ciertamente, la propia República de Bulgaria reconoce, en una parte preliminar de su demanda, por un lado, que también es posible interpretar esta disposición en el sentido de que no impone a los conductores tal obligación de regreso a uno de los dos lugares especificados por esta, siendo en ese caso dichos conductores libres de elegir tomar sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio en el lugar que deseen y, por otro lado, que, si el Tribunal de Justicia adoptara tal interpretación, no procedería examinar los motivos y las alegaciones invocados en apoyo de su recurso, basados en la violación de las libertades fundamentales de circulación de los trabajadores y de los ciudadanos de la Unión, así como de los principios de proporcionalidad, de igualdad de trato y de no discriminación. Sin embargo, esta circunstancia no justifica la declaración de inadmisibilidad de este recurso. En efecto, el Tribunal de Justicia está obligado, en todo caso, a comprobar la conformidad a Derecho de la interpretación de dicha disposición, que constituye la premisa de esos motivos y alegaciones.

144 Por lo tanto, debe rechazarse la excepción de inadmisibilidad formulada por el Consejo contra las pretensiones del recurso interpuesto por la República de Bulgaria que tienen por objeto la anulación del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054.

b) Sobre el fondo

145 De la argumentación presentada por la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia en apoyo de sus recursos respectivos que tienen por objeto obtener la anulación del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 se desprende que los motivos invocados por estos Estados miembros, relativos a la violación del principio de proporcionalidad, de los principios de igualdad de trato y de no discriminación, de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE y de las disposiciones del Tratado FUE relativas a la protección del medio ambiente, se basan en la premisa de que dicha disposición debe interpretarse en el sentido indicado en el apartado 141 de la presente sentencia, a saber, en el sentido de que obliga a los conductores a regresar, según corresponda, cada tres o cuatro semanas, al centro de operaciones de su empresario o a sus lugares de residencia, privándoles de este modo de la posibilidad de escoger ellos mismos el lugar en el que desean pasar sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio.

146 Sin embargo, dado que la República de Lituania, la República de Bulgaria y la República de Polonia imputan, a este respecto, al legislador de la Unión haber violado el principio de seguridad jurídica, alegando que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 carece de la claridad suficiente, procede examinar en primer lugar, por tanto, los motivos y las alegaciones basados en la violación de este principio.

1) Sobre la violación del principio de seguridad jurídica

i) Alegaciones de las partes

147 La República de Lituania, en el marco de la cuarta parte de su cuarto motivo, relativo a la violación del principio de proporcionalidad, la República de Bulgaria, mediante su tercer motivo, y la República de Polonia, mediante su segundo motivo, argumentan que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 no cumple los requisitos derivados del principio de seguridad jurídica debido a la falta de claridad sobre su alcance exacto.

148 El principio de seguridad jurídica exige que las normas de Derecho sean claras, precisas y de efectos previsibles, para que los interesados puedan orientarse en las situaciones y relaciones jurídicas reguladas por el ordenamiento jurídico de la Unión. Puede admitirse que una normativa sea vaga, incluya términos abstractos o conceda un margen de apreciación, pero siempre que no genere arbitrariedad y que pueda ser precisada por la jurisprudencia, lo que, a su entender, no sucede en el presente caso.

149 En primer lugar, la República de Bulgaria y la República de Polonia consideran que la propia naturaleza de las obligaciones que recaen sobre los conductores o sobre las empresas de transporte no está claramente definida. En efecto, el texto del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 permite que subsistan dudas importantes sobre si los conductores pueden escoger, para el disfrute de sus períodos de descanso semanal, un lugar distinto de los dos lugares indicados en esta disposición, si el cumplimiento de la obligación resultante de esta disposición incumbe a los conductores o a las empresas de transporte y, en este último caso, si estas empresas están únicamente obligadas a conceder tiempo libre al conductor y a proporcionarle un medio de transporte para que pueda tomar su período de descanso en uno de los dos lugares indicados o si les incumbe también velar por que el conductor acuda efectivamente a uno de estos sitios, lo que, a su juicio, sugiere más bien el considerando 14 de este Reglamento, que se refiere al cumplimiento por el transportista de sus obligaciones «en relación con la organización del regreso periódico».

150 La República de Lituania y la República de Bulgaria entienden que la única interpretación del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 que es conforme con las libertades fundamentales de los conductores y con el objetivo de mejora de las condiciones de trabajo consiste en considerar que esta disposición no obliga al conductor a regresar a su lugar de residencia o al Estado miembro de establecimiento de su empleador, sino que el transportista debe organizar el trabajo del conductor de manera que no comprometa la libertad de este último de decidir tomar su período de descanso semanal normal o compensatorio en el lugar que desee. Según la República de Bulgaria, no obstante, aun teniendo tal alcance dicha disposición, el empresario solo debería estar sujeto a la referida obligación si el conductor expresara el deseo de regresar a uno de estos dos lugares.

151 En segundo lugar, la República de Lituania y la República de Polonia consideran que resulta muy difícil determinar la manera en que la empresa de transporte debe cumplir concretamente la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054. La República de Lituania alega, a este respecto, que el legislador de la Unión no ha precisado de qué manera debe cumplirse esta obligación en la práctica. Así pues, no se han precisado las condiciones de regreso del conductor, como los gastos y la prueba del retorno, ni las de una negativa a regresar y sus consecuencias en términos de sanciones para el empresario y, en su caso, para el trabajador. Del mismo modo, la expresión «lugar de residencia» del conductor no está claramente definida.

En particular, no está claro si un conductor originario de un tercer país debe regresar a este último o al lugar de residencia temporal del Estado miembro afectado y, en términos más generales, cabe la duda de si esta expresión se refiere al Estado miembro afectado o a una dirección concreta del lugar de residencia. Todas estas incertidumbres hacen imposible la aplicación uniforme del Reglamento 2020/1054. Por lo que respecta a la República de Polonia, esta afirma que dicho Reglamento no permite identificar la manera en que la empresa de transporte debe obligar al conductor a hacer uso de la posibilidad de regreso que le ofrece. Del mismo modo, no está clara la cuestión del vehículo que debe utilizarse a tal efecto. De esta manera, el artículo 1, punto 6, letra d), de dicho Reglamento puede imponer a los transportistas obligaciones que no les es posible cumplir en modo alguno sin violar el derecho fundamental de los trabajadores a la libertad individual.

152 En tercer lugar, la República de Polonia sostiene que la cuestión de si el regreso al lugar de residencia debe venir precedido de un retorno al centro de operaciones del empresario suscita también dudas importantes. En efecto, a la vista de la redacción del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, no está claro si, al permitir a los conductores que regresen directamente a sus lugares de residencia, la empresa de transporte habrá cumplido la obligación de garantizarles un período de descanso, dado que los conductores «empieza[n] su período de descanso semanal» en el centro de operaciones del empresario. Esta falta de precisión puede impulsar a las empresas de transporte a proporcionar a los conductores un medio de transporte hasta el centro de operaciones del empresario, y luego únicamente hasta sus lugares de residencia, lo que, para los conductores que residan lejos de este centro de operaciones, implicaría un descanso de menor calidad.

153 En cuarto lugar, la República de Polonia considera que no está claro si el tacógrafo, cuyos registros constituyen los elementos de prueba exigidos por el párrafo tercero del artículo 8, apartado 8 *bis*, del Reglamento n.º 561/2006, según fue insertado en este Reglamento mediante el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, es el del vehículo mediante el cual el conductor regrese al centro de operaciones del empresario o a su lugar de residencia o el del vehículo utilizado generalmente por el conductor. Con arreglo al artículo 33, apartado 2, del Reglamento n.º 165/2014, los datos registrados mediante tacógrafos deben conservarse durante un período mínimo de un año. Sin embargo, en virtud del considerando 14 del Reglamento 2020/1054, la empresa de transporte también puede utilizar otros documentos para demostrar el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 1, punto 6, letra d), de este Reglamento, sin que el artículo 8, apartado 8 *bis*, del Reglamento n.º 561/2006 precise, no obstante, la duración del período de conservación de dichos documentos.

154 Si bien es cierto que, en determinadas condiciones, los Estados miembros pueden adoptar medidas de aplicación del Derecho de la Unión, no obstante, los reglamentos deben determinar con una precisión suficiente el contenido de estas medidas nacionales. Pues bien, no sucede así en el caso de las disposiciones del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, que conceden un margen de apreciación demasiado extenso a las autoridades nacionales competentes o hacen posible un abanico excesivamente amplio de soluciones nacionales heterogéneas. No obstante, este Reglamento tiene precisamente por objeto incrementar la seguridad jurídica en lo referente a las obligaciones que incumben a las empresas de transporte. Por lo tanto, estas obligaciones deben definirse de manera exhaustiva e incontestable en un acto de la Unión directamente aplicable para garantizar la aplicación uniforme del Derecho de la Unión en el mercado interior. Las aclaraciones realizadas sobre las disposiciones de dicho Reglamento por los distintos Estados miembros llevarán, al contrario, a aplicaciones divergentes en estos últimos, acentuando así la incertidumbre jurídica.

155 En quinto lugar, la República de Bulgaria considera que la inseguridad jurídica a la que da lugar el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 queda demostrada por las interpretaciones contradictorias que resultan tanto de la exposición de motivos presentada por el Consejo en primera lectura durante el procedimiento legislativo, como por las explicaciones aportadas por el Parlamento durante dicho procedimiento acerca de una enmienda que finalmente no fue adoptada. También se ve confirmada por las declaraciones efectuadas por la Comisión en respuesta a solicitudes de aclaración realizadas por los representantes del sector de los transportes, así como en los documentos «Preguntas y respuestas», relativos, en concreto, al Reglamento 2020/1054 [«Mobility Package I — Social Rules, Driving and rest times, Questions and Answers, Parts 1 and 2» (Paquete de movilidad I — Normas sociales — Tiempos de conducción y de descanso — Preguntas y respuestas — Partes 1 y 2), 25 de noviembre de 2020 y 21 de abril de 2021], que contienen directrices que no son de todas formas vinculantes.

156 En sexto lugar, la República de Bulgaria destaca que, en ausencia de seguridad jurídica, no puede excluirse que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 sea interpretado por las autoridades locales o los ciudadanos de la Unión en el sentido de que impone a los conductores la obligación de regresar cada tres o cuatro semanas a sus lugares de residencia o al Estado miembro en el que están establecidos sus empleadores. De este modo, de un informe de la policía belga se desprende que se impuso una multa a una empresa de transporte por el mero hecho de que el conductor controlado no había regresado tras trece semanas, sin que se hubiera efectuado apreciación alguna sobre el lugar en el que este conductor había decidido tomar su período de descanso semanal normal o compensatorio, y a pesar de que este último había tenido la posibilidad de retornar a su lugar de residencia o al Estado miembro en el que estaba establecido su empleador.

157 El Parlamento y el Consejo afirman que estos motivos y estas alegaciones son infundados.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

158 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de seguridad jurídica exige, por una parte, que las normas de Derecho sean claras y precisas y, por otra, que su aplicación sea previsible para los justiciables, en especial cuando puedan tener consecuencias desfavorables. Este principio exige, en concreto, que una normativa permita a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les impone y que estos puedan conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (sentencia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, EU:C:2022:97, apartado 223 y jurisprudencia citada).

159 No obstante, estos requisitos no pueden interpretarse en el sentido de que se oponen a que el legislador de la Unión, al adoptar una norma, emplee un concepto jurídico abstracto, ni en el sentido de que exigen que tal norma abstracta mencione los distintos supuestos concretos en los que podrá aplicarse, ya que el legislador no puede determinar por anticipado todos esos supuestos (sentencia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, EU:C:2022:97, apartado 224 y jurisprudencia citada).

160 Así pues, no es necesario que el propio acto legislativo contenga precisiones de naturaleza técnica, puesto que el legislador de la Unión tiene la posibilidad de recurrir a un marco jurídico general que, cuando proceda, se pueda concretar posteriormente (sentencia de 30 de enero de 2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, apartado 32 y jurisprudencia citada).

161 En consecuencia, el hecho de que un acto legislativo confiera un margen de apreciación a las autoridades responsables de su aplicación no infringe en sí mismo la exigencia de previsibilidad, siempre que el alcance y la forma de ejercicio de dicha facultad se definan con la suficiente precisión, a la vista del fin legítimo en cuestión, para proporcionar una protección adecuada contra la arbitrariedad (sentencia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, EU:C:2022:97, apartado 225 y jurisprudencia citada).

162 Del mismo modo, el principio de seguridad jurídica no conlleva la obligación de mantener el ordenamiento jurídico inalterado en el tiempo, ya que el legislador de la Unión es libre, en el marco de su margen de apreciación, de modificar la situación legislativa existente (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de junio de 2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, apartado 50).

163 Procede apreciar la conformidad del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 con el principio de seguridad jurídica a la luz de estas consideraciones.

164 A este respecto, cabe recordar que esta disposición inserta en el artículo 8 del Reglamento n.º 561/2006 un apartado 8 *bis*, que tiene tres párrafos.

165 Según el párrafo primero, la empresa de transporte organizará el trabajo de los conductores de tal manera que, en cada período de cuatro semanas consecutivas, estos puedan regresar al centro de operaciones del empresario o a sus lugares de residencia, con el fin, respectivamente, de empezar su período de descanso o de disfrutar allí de su período de descanso semanal, según corresponda, normal o compensatorio.

166 El párrafo segundo dispone que, cuando el conductor haya tomado dos períodos de descanso semanal reducidos consecutivos, con arreglo al artículo 8, apartado 6, del Reglamento n.º 561/2006, en su versión modificada por el artículo 1, punto 6, letra a), del Reglamento 2020/1054, la empresa de transporte organizará el trabajo del conductor de tal modo que este pueda regresar la tercera semana con el fin de tomar su período de descanso semanal normal o compensatorio.

167 Por último, a tenor del párrafo tercero, la empresa de transporte documentará la manera en que da cumplimiento a esta obligación y conservará esta documentación en sus locales para presentarla a solicitud de las autoridades de control.

168 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la argumentación de la República de Lituania, de la República de Bulgaria y de la República de Polonia, según la cual el artículo 8, apartado 8 *bis*, del Reglamento n.º 561/2006, insertado por el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, no permite comprender, por un lado, si la obligación prevista en esta disposición incumbe a los conductores o a las empresas de transporte y, por otro lado, si los conductores son libres de escoger un lugar diferente del centro de operaciones del empresario o de sus lugares de residencia, para empezar el disfrute o disfrutar de sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio, debe señalarse que, como se desprende claramente del tenor de este artículo 8, apartado 8 *bis*, en particular de las expresiones «las empresas de transporte organizarán», que figura en sus dos primeros párrafos y «la empresa documentará la manera en que da cumplimiento a esta obligación», que aparece en su párrafo tercero, las disposiciones que incluye dicho artículo 8, apartado 8 *bis*, no se dirigen a los conductores, sino a las empresas de transporte, imponiendo a estas últimas la obligación de organizar el trabajo de los conductores con el fin de que estos, como se desprende del término «puedan» utilizado en los dos primeros párrafos,

tengan la posibilidad, según corresponda, cada tres o cuatro semanas, de retornar bien al centro de operaciones del empresario, bien a su lugar de residencia, para, respectivamente, empezar el disfrute o disfrutar en estos lugares de sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio.

169 Como señaló el Abogado General en el punto 126 de sus conclusiones, el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 impone de esta manera a las empresas de transporte una obligación de organización del trabajo de los conductores, en el sentido de que estas empresas deben posibilitar, en su calidad de empleadoras, recurriendo a todos los medios de que dispongan en el marco de la relación laboral establecida con sus conductores, el regreso de estos a uno de los dos lugares especificados en esta disposición, a saber, el centro de operaciones del empresario o el lugar de residencia de los conductores, siendo así que esta obligación, por lo demás, está limitada únicamente a uno de estos dos lugares y, en consecuencia, no se extiende a otros lugares.

170 La obligación mencionada en el apartado anterior, no obstante, se entiende sin perjuicio de la libertad del conductor de elegir tomar su período de descanso semanal normal o compensatorio en el sitio que desee.

171 En efecto, el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 no impone obligación alguna a los conductores en cuanto al lugar en el que deben tomar sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio. En particular, si bien, como confirma el considerando 8 del Reglamento 2020/1055, esta disposición garantiza a los conductores el «derecho» a regresar a uno de los dos lugares específicamente mencionados en esta para empezar el disfrute o disfrutar de este período de descanso, no les impone ninguna obligación al respecto. Por lo tanto, no establece que los conductores estén obligados, en cualquier circunstancia, a regresar al centro de operaciones de sus empresarios o a sus lugares de residencia, dejándoles libres de decidir disfrutar de sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio en el lugar que deseen.

172 El alcance que debe atribuirse a la obligación prevista en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 se ve confirmado, a mayor abundamiento, por el considerando 14 de este Reglamento, que expone que, con el fin de evitar que los conductores estén alejados de sus domicilios durante un período excesivamente largo, las empresas de transporte deben organizar el trabajo de los conductores de tal manera que les «permit[a]» volver al centro de operaciones del empresario o a sus lugares de residencia, según corresponda, cada tres o cuatro semanas, precisando expresamente que los conductores tienen «libertad para elegir en qué lugar pasar su período de descanso».

173 De ello se desprende, por tanto, que, si bien el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 protege la libertad de los conductores sobre la elección del lugar en el que desean empezar el disfrute o disfrutar de sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio, el legislador de la Unión vela sobre todo, fundamentalmente, por que no se ejerza ninguna presión sobre los conductores para que estos supuestamente decidan no regresar al centro de operaciones de sus empresarios o a sus lugares de residencia. A este respecto, la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, p. 49) señaló la dificultad de que los conductores acrediten el carácter libre de su elección cuando deciden tomar sus períodos de descanso a bordo del vehículo.

174 En efecto, procede recordar que, dado que el trabajador debe ser considerado la parte débil de la relación laboral, es necesario impedir que el empresario pueda imponerle una restricción de sus derechos o que se disuada al trabajador de hacer valer expresamente sus derechos frente al empresario (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de mayo de 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, apartados 44 y 45 y jurisprudencia citada).

175 Así pues, el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 no puede interpretarse, contrariamente a lo que sugiere la República de Bulgaria, en el sentido de que permite al empresario liberarse de la obligación de organizar el trabajo de sus conductores con el fin de posibilitar su regreso amparándose en que estos han renunciado, con antelación y de manera general, al derecho que les otorga esta disposición de tomar sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio en el lugar que deseen.

176 Como señaló acertadamente el Consejo, el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 completa de este modo el artículo 9, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 561/2006, cuyo tenor no se ha visto esencialmente modificado por el artículo 1, punto 8, letra b), del Reglamento 2020/1054, y del que se desprende que, cuando el conductor deje el vehículo en un lugar distinto de su lugar de residencia o del centro de operaciones del empresario, el tiempo utilizado en viajar hasta dicho vehículo y en volver no se considera, en principio, como parte del período de descanso. En este contexto, el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 garantiza por tanto actualmente a los conductores el derecho, subyacente al artículo 9, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 561/2006, de dirigirse a uno de estos dos lugares para empezar el disfrute o disfrutar en estos de sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio. En vista de que el tiempo necesario para este regreso no corresponde a un período de descanso, sino a tiempo de trabajo, incumbe al empresario hacerse cargo de los posibles gastos relativos a dicho regreso.

177 De ello se deduce que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 obliga a las empresas de transporte a organizar el trabajo de sus conductores de tal manera que se permita su regreso, según corresponda, cada tres o cuatro semanas, al centro de operaciones de la empresa o a sus lugares de residencia para comenzar el disfrute o disfrutar allí de sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio.

178 So pena de menoscabar la efectividad del derecho del conductor al regreso a uno de los lugares a los que se refiere el apartado anterior, esta disposición impone asimismo, en principio, la obligación de que la empresa de transporte organice a su propio coste el regreso de ese conductor, a menos que este último escoja no regresar para empezar el disfrute o disfrutar de su período de descanso semanal normal o compensatorio. Por lo tanto, las empresas de transporte no están obligadas a efectuar los trámites necesarios para organizar el regreso de un conductor determinado si este le ha informado de su elección de no querer retornar a uno de estos lugares.

179 En consecuencia, el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 tampoco obliga a las empresas de transporte, contrariamente a lo que sugiere la República de Polonia, a forzar a los conductores a tomar efectivamente sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio en sus propios lugares de residencia, ya que, en efecto, un empresario no puede imponer el lugar en el que su trabajador disfrutará de este período de descanso ni, con mayor motivo, controlar las actividades que realiza un conductor cuando no está trabajando.

180 De lo anterior también resulta que, contrariamente a lo que sugiere la República de Lituania, no puede producirse una sanción contra el conductor, en caso de negativa de este a tomar su período de descanso semanal normal o compensatorio en su lugar de residencia, ni contra la

empresa de transporte, en caso de no retorno del conductor a uno de los lugares especificados en esta disposición, siempre y cuando esta empresa pueda demostrar que el conductor ha escogido libremente no hacer uso de la posibilidad de regreso que esta pretendía organizar.

181 En lo referente, en segundo lugar, a la argumentación formulada por la República de Lituania y la República de Polonia, relativa a la falta de precisiones, en el Reglamento 2020/1054, referidas a la aplicación práctica de la obligación prevista en el artículo 1, punto 6, letra d), de este Reglamento, con el fin de permitir el regreso de los conductores, en particular la organización de este eventual regreso por las empresas de transporte, debe destacarse que, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 159 de la presente sentencia, el principio de seguridad jurídica no se opone a que el legislador de la Unión, al adoptar una norma, emplee un concepto jurídico abstracto y no exige que tal norma abstracta mencione los distintos supuestos concretos en los que podrá aplicarse, ya que dicho legislador no puede determinar por anticipado todos esos supuestos.

182 Por consiguiente, el respeto del principio de seguridad jurídica no exige que el legislador de la Unión defina todas las condiciones específicas de aplicación de las disposiciones de un acto legislativo ni que contemple todas las situaciones concretas en las que pueden aplicarse estas disposiciones, dado que dicho legislador puede legítimamente, como se desprende de la jurisprudencia mencionada en el apartado 160 de la presente sentencia, recurrir, en aras de la flexibilidad y para actuar respetando el principio de proporcionalidad, a un marco jurídico general que deba concretarse posteriormente.

183 En consecuencia, no puede criticarse al legislador de la Unión por no haber precisado, en una disposición de alcance general como el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, todas las condiciones prácticas relativas a la organización del trabajo en cuanto al eventual regreso de los conductores, en particular las relativas al medio de transporte que pueden utilizar para efectuar este regreso. Tales puntualizaciones habrían menoscabado la flexibilidad que el legislador de la Unión pretendía otorgar a las empresas de transporte, en su calidad de empleadoras, para decidir por sí mismas, en el marco de la relación laboral establecida con sus conductores, las condiciones concretas del ejercicio de los derechos correlativos concedidos a estos últimos, en función de cada situación particular. So pena de vulnerar este imperativo de flexibilidad, tampoco puede reprocharse al legislador de la Unión no haber explicitado, en tal disposición de alcance general, las condiciones según las cuales las empresas de transporte deben conciliar la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 con el respeto de la libertad de los conductores de escoger el lugar en el que desean disfrutar de sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio, ya que, en efecto, tales condiciones dependen de cada caso particular.

184 Del mismo modo, procede rechazar la argumentación de la República de Lituania según la cual la expresión «lugar de residencia» no está claramente definida. En efecto, habida cuenta del sentido habitual de estos términos y de la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual el lugar de residencia corresponde al lugar donde se encuentra el centro habitual de los intereses de la persona interesada (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de noviembre de 2004, Adanez-Vega, C-372/02, EU:C:2004:705, apartado 37, y de 11 de septiembre de 2014, B., C-394/13, EU:C:2014:2199, apartado 26 y jurisprudencia citada), se ha de considerar que este concepto se refiere, de manera clara y precisa, a un lugar determinado y no al territorio de un Estado miembro en su conjunto, como ha sugerido la República de Lituania.

185 En cuanto a la situación particular de los conductores de terceros países, tampoco puede sostenerse que el hecho de que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 no regule expresamente dicha situación implique una violación del principio de seguridad jurídica, puesto que, según esta disposición, las empresas de transporte deben posibilitar el regreso de tales conductores durante su tiempo de trabajo bien a sus lugares de residencia, en su caso, situados en un tercer país, bien al centro de operaciones del empresario, situado en el territorio de la Unión.

186 Por lo que se refiere, en tercer lugar, a la argumentación más específica formulada por la República de Polonia en este contexto, según la cual el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 parece imponer a las empresas de transporte la obligación de asegurarse de que los conductores puedan regresar primero al centro de operaciones del empresario antes de poder dirigirse a continuación a su propio lugar de residencia, privándoles así de la posibilidad de regresar directamente a este último lugar, no puede aceptarse. En efecto, del propio tenor de esta disposición, leída a la luz del considerando 14 de este Reglamento, se desprende que los conductores deben tener la posibilidad de regresar al primero «o» al segundo de estos dos lugares específicos para empezar el disfrute, o disfrutar en ellos, de sus períodos de descanso semanal normales o compensatorios. Las supuestas complicaciones prácticas que supone la obligación de que un conductor regrese primero al centro de operaciones del empresario antes de poder retornar a su lugar de residencia resultan, por tanto, de una lectura errónea de dicha disposición por este Estado miembro.

187 Asimismo, si bien es cierto que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 no obliga a los conductores a regresar primero al centro de operaciones del empresario, antes de dirigirse, según sus deseos, a su lugar de residencia, no por eso prohíbe a una empresa de transporte, en su calidad de empleadora, que obligue a sus empleados conductores, a condición de que dicha obligación se imponga durante el tiempo de trabajo, a regresar primero a este centro de operaciones, pues tal obligación relativa al tiempo de trabajo se regirá por el Derecho aplicable a la relación laboral entre la empresa y sus conductores.

188 Además, tal posible obligación de regresar primero al centro de operaciones del empresario no priva en absoluto a los conductores afectados del derecho a escoger el lugar en el que, tras haber acatado, en su caso, la instrucción de su empleador de regresar a dicho centro de operaciones y haber cumplido así una obligación que les incumbe en virtud de la relación laboral establecida con este último, deseen disfrutar de sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio.

189 En lo referente, en cuarto lugar, a la argumentación de la República de Polonia según la cual el párrafo tercero del artículo 8, apartado 8 *bis*, del Reglamento n.º 561/2006, insertado en este último por el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, no es lo suficientemente claro en cuanto a la manera en que las empresas de transporte deben documentar el cumplimiento de la obligación prevista en esta disposición, debe señalarse que, a tenor del considerando 14 de este último Reglamento, dicha obligación en materia de prueba puede satisfacerse tanto mediante los registros del tacógrafo como mediante los registros de servicio de los conductores o por medio de cualquier otro documento.

190 De ello se desprende que, como señaló el Abogado General en el punto 140 de sus conclusiones, el legislador de la Unión pretendía ofrecer a las empresas de transporte cierta flexibilidad al darles la posibilidad de demostrar, mediante cualquier documentación pertinente a tal efecto, tanto el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 como la manera en que dicha obligación, en su caso, se ha conciliado en un supuesto

determinado con la decisión expresada por el conductor de tomar su período de descanso semanal normal o compensatorio en un sitio distinto de su lugar de residencia. Dicha flexibilidad, por lo demás, es coherente con la que el legislador de la Unión ofrece a las empresas de transporte en lo tocante a la propia organización del regreso del conductor.

191 A este respecto, el hecho de que el párrafo tercero del artículo 8, apartado 8 *bis*, del Reglamento n.º 561/2006, insertado en este por el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, no identifique más precisamente de qué manera, y en particular, mediante qué documentos, pueden demostrar las empresas de transporte que cumplen la obligación prevista en esta disposición no significa que esta última vulnere el principio de seguridad jurídica.

192 En efecto, en primer término, las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica no pueden entenderse, como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 159 de la presente sentencia, en el sentido de que obligan a que una norma mencione los distintos supuestos concretos en los que puede aplicarse, ya que el legislador de la Unión no puede determinar por anticipado todos esos supuestos. Por lo tanto, una disposición, como la del artículo 8, apartado 8 *bis*, párrafo tercero, del Reglamento n.º 561/2006, insertada por el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, que se aplica a una multiplicidad de situaciones diferentes, no debe precisar ni regular en detalle todas las situaciones a las que puede aplicarse.

193 A continuación, debe recordarse que, en lo tocante a los registros de los tacógrafos, respecto de los cuales el considerando 14 del Reglamento 2020/1054 precisa que pueden constituir elementos de prueba pertinentes, el propio Reglamento n.º 165/2014, en su versión modificada por el artículo 2 del Reglamento 2020/1054, contiene un conjunto de disposiciones específicas destinadas a garantizar el control del cumplimiento de las disposiciones del Reglamento n.º 561/2006, siendo así que la Comisión está encargada, con arreglo al artículo 2, apartado 8, letra a), del Reglamento 2020/1054, de adoptar las disposiciones específicas para la aplicación uniforme de la obligación de registrar y almacenar ciertos datos relativos al tiempo de trabajo.

194 Asimismo, en la medida en que resulte necesario precisar adicionalmente ciertas condiciones concretas de aplicación, por las empresas de transporte, de sus obligaciones en virtud del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, como las relativas a la prueba del cumplimiento de esta disposición, debe destacarse que el artículo 18 del Reglamento n.º 561/2006, que no ha sido modificado por el Reglamento 2020/1054, habilita expresamente a los Estados miembros, con arreglo al artículo 291 TFUE, apartado 1, a adoptar las medidas necesarias para la aplicación del Reglamento n.º 561/2006. En efecto, según reiterada jurisprudencia, los Estados miembros pueden adoptar medidas de aplicación de un reglamento siempre que no obstaculicen su aplicabilidad directa, no oculten su naturaleza de acto de Derecho de la Unión y regulen el ejercicio del margen de apreciación que ese reglamento les confiere manteniéndose dentro de los límites de sus disposiciones (sentencia de 12 de abril de 2018, Comisión/Dinamarca, C-541/16, EU:C:2018:251, apartado 28 y jurisprudencia citada).

195 Por último, a falta de regulación precisa a escala de la Unión o a nivel nacional sobre la manera en que las empresas de transporte deben demostrar que cumplen la obligación que les incumbe en virtud del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, corresponde a estas mismas empresas, en su calidad de empleadoras, elegir, en el marco de la flexibilidad ofrecida por el legislador de la Unión, un método fiable y eficaz, recurriendo a todos los medios de que disponen

en el marco de la relación laboral establecida con sus conductores, que garantice el cumplimiento de la exigencia de prueba relativa a dicha obligación (véase, por analogía, la sentencia de 30 de enero de 2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, apartado 33 y jurisprudencia citada).

196 En lo que atañe, en quinto lugar, a la argumentación aducida por la República de Bulgaria, basada en ciertas indicaciones resultantes del procedimiento legislativo, basta con constatar que ni las explicaciones aportadas por el Parlamento sobre las enmiendas descartadas durante ese procedimiento ni las presentadas por el Consejo en su exposición de motivos relativa a la propuesta de Reglamento sobre tiempo de trabajo, que constituyen actos intermedios adoptados por las instituciones de la Unión para preparar la adopción de un acto legislativo sin fijar definitivamente sus posiciones, pueden afectar a la interpretación del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, según se desprende del texto de la versión definitiva de esta disposición adoptada por el legislador de la Unión. De lo anterior resulta que tales documentos no pueden ser fuente de inseguridad jurídica.

197 Lo mismo sucede con las declaraciones efectuadas por la Comisión tras la adopción del Reglamento 2020/1054, como las que figuran en los documentos «Preguntas y respuestas» relativos a este Reglamento, mencionados en el apartado 155 de la presente sentencia, dado que estos documentos, que, por lo demás, no son inhabituales, carecen de fuerza jurídica vinculante (véase, por analogía, la sentencia de 12 de abril de 2018, Comisión/Dinamarca, C-541/16, EU:C:2018:251, apartado 47). En consecuencia, estas declaraciones no pueden demostrar la violación, por el artículo 1, punto 6, letra d), de dicho Reglamento, del principio de seguridad jurídica.

198 En sexto y último lugar, la circunstancia alegada por la República de Bulgaria, según la cual la policía belga impuso una multa por el mero hecho de que el conductor objeto de un control no había regresado tras trece semanas, sin que se hubiera efectuado una apreciación sobre el lugar en el que este había decidido disfrutar de su período de descanso semanal normal o compensatorio, y aun cuando dicho conductor tuvo la posibilidad de retornar a su lugar de residencia o al Estado miembro en el que está establecido su empleador, no puede demostrar, aun suponiéndola probada, que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 viole el principio de seguridad jurídica. En efecto, tal violación no puede deducirse razonablemente de la manera en que las autoridades nacionales han aplicado esta disposición en un caso concreto.

199 En consecuencia, deben desestimarse por infundados la cuarta parte del cuarto motivo, invocado por la República de Lituania, el tercer motivo invocado por la República de Bulgaria y el segundo motivo invocado por la República de Polonia.

200 De ello resulta que los demás motivos y alegaciones formulados por la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia en apoyo de sus pretensiones de que se anule el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 deben desestimarse, como reconocieron expresamente los mismos dos primeros Estados miembros en sus recursos y en la vista, por cuanto se basan en la premisa errónea de que esta disposición obliga a los conductores a regresar al centro de operaciones de su empresario o a sus lugares de residencia, según corresponda, cada tres o cuatro semanas, sin permitirles elegir por sí mismos el lugar en el que desean tomar sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio.

2) Sobre la violación del principio de proporcionalidad

i) Alegaciones de las partes

201 La República de Lituania, mediante las partes primera a tercera de su cuarto motivo, la República de Bulgaria, mediante su segundo motivo, Rumanía, mediante la segunda parte de su primer motivo, y la República de Polonia, mediante su primer motivo, arguyen que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 incumple las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad.

202 Por una parte, estos cuatro Estados miembros cuestionan la proporcionalidad en cuanto tal de la obligación establecida en dicha disposición.

203 En primer lugar, según la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia, dicha obligación no es conforme con el principio de proporcionalidad debido a sus consecuencias negativas sobre las empresas de transporte, referidas en particular a los considerables costes financieros generados para estas.

204 Por un lado, afirman que esta misma obligación da lugar a gastos de funcionamiento relativos a la organización del regreso al Estado miembro de establecimiento, así como a pérdidas de ingresos vinculadas al tiempo dedicado a dicho regreso, un tiempo durante el cual los conductores, viajando en vehículos que circulan en vacío, no ejercen ninguna actividad lucrativa, lo que supone una limitación de la actividad comercial y un descenso de los ingresos. Por otro lado, la exigencia impuesta a las empresas de transporte por el párrafo tercero del artículo 8, apartado 8 *bis*, del Reglamento n.º 561/2006, en su versión insertada por el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, de documentar la manera en que estas dan cumplimiento a la obligación prevista en dicha disposición genera asimismo cargas complementarias importantes.

205 Pues bien, las empresas de transporte en su mayoría son pymes, para las que todas estas cargas resultan particularmente gravosas. A este respecto, el CESE ha destacado la necesidad de limitar dichas cargas y, por su parte, el CDR ha indicado que los Estados miembros situados en la periferia de la Unión tienen más dificultades para llegar hasta el centro del mercado interior. Además, la disposición controvertida se adoptó en un período de crisis económica desencadenada por la pandemia de COVID-19, lo que amplifica sus efectos negativos.

206 En segundo lugar, a juicio de los citados Estados miembros, la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 no es conforme con el principio de proporcionalidad debido a sus consecuencias negativas para los conductores.

207 Para empezar, según la República de Lituania y la República de Bulgaria, esta obligación vulnera el referido principio, en la medida en que, al limitar el derecho de los conductores a escoger por sí mismos dónde desean pasar sus períodos de descanso y al afectar de este modo a su libertad de circulación, constituye una medida manifiestamente inadecuada, que va más allá de lo necesario para realizar el objetivo consistente en mejorar las condiciones de descanso de los trabajadores. En este marco, la República de Polonia sostiene, por su parte, que dicha obligación es contraria al artículo 4, letra f), del Reglamento n.º 561/2006, a tenor del cual el concepto de «descanso» incluye cualquier período ininterrumpido durante el cual un conductor pueda disponer libremente de su tiempo. Este Estado miembro también alega que el legislador de la Unión ha determinado de forma arbitraria, en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, los lugares en los que los conductores deben disfrutar de sus descansos.

208 A continuación, la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia afirman que el número más elevado de desplazamientos generado por la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 ocasiona una mayor fatiga para esos conductores, en particular para quienes están obligados a regresar a los Estados miembros situados en la periferia de la Unión. El desequilibrio para dichos conductores, generado por esta obligación, afecta a su salud y a su capacidad de trabajo, habida cuenta del agotamiento que les ocasiona el ritmo intensivo de los regresos. Esta situación también tiene consecuencias negativas para la seguridad vial. Por consiguiente, la medida en cuestión no es apropiada para lograr el objetivo perseguido por el Reglamento, consistente en mejorar las condiciones de trabajo de los conductores en la Unión y la seguridad vial.

209 Por último, Rumanía alega que, a pesar de que uno de los objetivos del Reglamento 2020/1054, según se desprende de su considerando 1, es atraer a trabajadores cualificados al sector del transporte por carretera, la deslocalización forzosa de las empresas de transporte a que darán lugar los costes vinculados a esta nueva obligación expondrá a un número considerable de estos al riesgo de perder sus empleos o de emigrar a otro Estado miembro para poder continuar ejerciendo la actividad para la que están cualificados. De este modo, según la información de que dispone Rumanía, más del 45 % de las empresas de transporte establecidas en este Estado miembro planean constituir sociedades o filiales o deslocalizar sus actividades a otros Estados de la Europa occidental con el fin de paliar los efectos negativos de las medidas que conforman el «Paquete de movilidad». Estos efectos negativos se producen en un sector de importancia fundamental para la economía nacional, ya que los servicios de transporte de mercancías por carretera forman parte de los sectores que generan las exportaciones más importantes para Rumanía y que contribuyen de manera significativa a equilibrar la balanza comercial nacional.

210 En tercer lugar, según la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia, la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 no es conforme con el principio de proporcionalidad debido a sus consecuencias negativas para el medio ambiente. En efecto, a su entender, esta obligación supone programar trayectos adicionales para la partida y el regreso de miles de conductores al día. En particular, los conductores que proceden de Estados miembros situados en la periferia de la Unión están objetivamente obligados a viajar a muy larga distancia, muy superior a los trayectos efectuados por sus homólogos de Europa central y occidental, donde se llevan a cabo la mayor parte de los transportes en la Unión. Asimismo, los regresos se efectuarán probablemente con una carga reducida o incluso sin carga, obligando así a miles de vehículos a circular en vacío. Este incremento significativo del número de desplazamientos implica un aumento de las emisiones de dióxido de carbono (CO_2) y tiene unos efectos considerables sobre el medio ambiente.

211 En cuarto lugar, la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia argumentan que existían soluciones menos onerosas para los conductores y las empresas de transporte. En efecto, podría haberse salvaguardado la libertad de los conductores estableciendo una obligación de que los transportistas solo organicen el regreso en los casos en los que los conductores deseen dicho regreso. De esta manera, las empresas de transporte no tendrían que soportar gastos adicionales excesivos. Esta solución alternativa garantiza una mayor flexibilidad y, por tanto, una protección adecuada de los derechos de los conductores. Por lo demás, la República de Polonia resalta que la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento propuso una medida en este sentido durante el procedimiento legislativo.

212 Por otra parte, Rumanía y la República de Polonia impugnan el examen efectuado por el legislador de la Unión de la proporcionalidad de la medida prevista en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 y, en particular, denuncian la inexistencia de una evaluación de impacto, infringiendo el Acuerdo Interinstitucional, concretamente sus apartados 12 a 15, referida a la versión definitiva de esta disposición. Así pues, consideran que el legislador de la Unión no analizó diversas circunstancias pertinentes para la situación que pretende regular dicha disposición.

213 Primeramente, la República de Polonia arguye que el legislador de la Unión no ha analizado la cuestión de si el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 contribuye a la intensificación del tráfico. Sin embargo, en la práctica, y dado que esta obligación se cumple mediante un transporte por carretera, el respeto de la referida obligación dará lugar a 8 880 000 viajes de regreso anualmente. Además, el legislador de la Unión no ha tenido en cuenta las considerables distancias que tendrán que recorrer los conductores empleados en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión para cumplir esta misma obligación.

214 A continuación, la República de Polonia alega que el legislador de la Unión no ha realizado un análisis adecuado de las repercusiones de la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 en la seguridad de los conductores. El legislador ignoró el Dictamen del CESE relativo a la propuesta de Reglamento sobre tiempo de trabajo, mediante el cual este Comité lamentaba que los cambios propuestos no hubieran venido acompañados de una evaluación exhaustiva de la seguridad de pasajeros y conductores y de la seguridad vial en relación con la fatiga de los conductores. Rumanía sostiene que el impacto que tienen en estos últimos los viajes de larga duración reiterados en cortos períodos de tiempo no se tuvo en cuenta en la adopción de esta disposición.

215 La República de Polonia afirma finalmente que, a diferencia de su versión inicial, el texto definitivo del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 obliga a las empresas de transporte, sin que se haya realizado una evaluación de impacto a este respecto, a documentar la manera en que dan cumplimiento a la obligación impuesta en dicho artículo y a conservar esta documentación para poder presentarla en caso de control. Según este Estado miembro, una obligación de esta naturaleza debería haber venido precedida de un análisis exhaustivo de sus efectos, tomando en consideración el hecho de que las empresas de transporte son mayoritariamente pymes.

216 El Parlamento y el Consejo consideran que estas alegaciones carecen de fundamento.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

217 Mediante su argumentación, la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia cuestionan la conformidad del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 con el principio de proporcionalidad. Dado que, además, Rumanía y la República de Polonia ponen en entredicho que el legislador de la Unión haya efectuado siquiera un examen del carácter proporcionado de esta disposición, procede examinar en primer lugar esta última alegación.

– Sobre la realización por el legislador de la Unión de un examen de la proporcionalidad del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054

218 De reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el legislador de la Unión debe poder demostrar ante el Tribunal de Justicia que ha adoptado el acto en cuestión ejerciendo de manera efectiva su facultad de apreciación. A tal fin, debe estar en condiciones, cuando menos, de aportar y exponer de manera clara e inequívoca los datos de base que fundamentaron la adopción de dicho acto y de los que dependía el ejercicio de su facultad de apreciación (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo, C-620/18, EU:C:2020:1001, apartado 116 y jurisprudencia citada).

219 Dicho esto, el legislador de la Unión dispone de un amplio margen de apreciación no solo acerca de la naturaleza y el alcance de las disposiciones que hay que adoptar, sino también sobre la pertinencia de estos datos de base (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo, C-620/18, EU:C:2020:1001, apartado 114 y jurisprudencia citada).

220 A este respecto, de una reiterada jurisprudencia se desprende que la forma en que se expresan dichos datos de base carece de importancia. El legislador de la Unión puede tener en cuenta no solo la evaluación de impacto, sino también cualquier otra fuente de información (sentencia de 13 de marzo de 2019, Polonia/Parlamento y Consejo, C-128/17, EU:C:2019:194, apartado 31 y jurisprudencia citada).

221 Así pues, el Tribunal de Justicia ha precisado que la obligación de efectuar una evaluación de impacto en cualquier circunstancia no resulta de los términos de los apartados 12 a 15 del Acuerdo Interinstitucional (sentencia de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartado 82).

222 En efecto, si bien el Acuerdo Interinstitucional establece, en su apartado 14, que, cuando el Parlamento y el Consejo estudien las propuestas legislativas de la Comisión, deberán tener plenamente en cuenta las evaluaciones de impacto de esta institución, ese mismo Acuerdo indica, en su apartado 12, que tales evaluaciones «son un instrumento que ayuda a las tres Instituciones a tomar decisiones fundadas y que no sustituyen a las decisiones políticas durante el proceso democrático de adopción de decisiones». Por consiguiente, aunque el Parlamento y el Consejo estén obligados a tener en cuenta las evaluaciones de impacto de la Comisión, no están vinculados por su contenido, en particular, por lo que respecta a las apreciaciones que figuran en ellas (sentencia de 21 de marzo de 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, apartado 101 y jurisprudencia citada).

223 Asimismo, el mero hecho de que el legislador de la Unión haya adoptado una medida distinta y, en su caso, más restrictiva que la recomendada al término de la evaluación de impacto no demuestra que haya rebasado los límites de lo que era necesario para alcanzar el objetivo perseguido (sentencia de 21 de marzo de 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, apartado 102 y jurisprudencia citada).

224 Del mismo modo, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, cuando el legislador de la Unión modifica elementos sustanciales de la propuesta presentada por la Comisión, el apartado 15 del Acuerdo Interinstitucional no impone a este legislador ninguna obligación vinculante de efectuar una actualización de la evaluación de impacto de la Comisión, ya que este apartado únicamente prevé la facultad de proceder a una actualización «cuando [el

Parlamento y el Consejo] lo consideren oportuno y necesario para el procedimiento legislativo» (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de marzo de 2019, Polonia/Parlamento y Consejo, C-128/17, EU:C:2019:194, apartado 43).

225 De lo anterior se infiere que, si bien la realización de evaluaciones de impacto constituye una etapa del procedimiento legislativo que, por lo general, debe tener lugar cuando una iniciativa legislativa puede tener una incidencia económica, medioambiental o social importante, no obstante, la omisión de tal evaluación de impacto no puede calificarse de violación del principio de proporcionalidad cuando el legislador de la Unión se halla en una situación particular que requiere que aquella no se lleve a cabo y dispone de suficientes elementos que le permiten apreciar la proporcionalidad de la medida adoptada (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartados 84 y 85).

226 A este respecto, para ejercer efectivamente su facultad de apreciación, el legislador de la Unión también puede verse en el deber de tener en cuenta, en el curso del procedimiento legislativo, los datos científicos y otras constataciones disponibles, incluidos los documentos científicos utilizados por los Estados miembros en las reuniones del Consejo que este último no posea él mismo (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartado 86 y jurisprudencia citada). El legislador de la Unión también puede tener en cuenta información que sea de dominio público y a la que pueda acceder cualquier persona o empresa interesada (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de julio de 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, apartado 39).

227 En el caso de autos, está acreditado que el legislador de la Unión disponía, cuando adoptó el Reglamento 2020/1054, de una evaluación de impacto y que esta versaba, en particular, sobre la obligación prevista en el artículo 1, punto 6, letra d), de este Reglamento. En efecto, tras haber señalado los efectos negativos para la salud de los conductores, en términos de estrés y de fatiga, derivados de los largos períodos que pasan lejos de sus lugares de residencia, la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, p. 20), que acompañaba a la propuesta de Reglamento sobre tiempo de trabajo, examinó detalladamente las repercusiones de una medida que facilita que los conductores disfruten de sus períodos de descanso semanal en su lugar de residencia (parte 1/2, pp. 41, 55 y 63).

228 En este contexto, el artículo 1, punto 5, letra c), de esta propuesta preveía insertar en el artículo 8 del Reglamento n.º 561/2006 un apartado 8 *ter* con arreglo al cual la empresa de transporte debe organizar el trabajo de sus conductores de tal manera que estos últimos puedan disfrutar al menos de un período de descanso semanal normal o compensatorio en el domicilio dentro de cada período de tres semanas consecutivas.

229 Es cierto, como ha señalado acertadamente la República de Polonia en apoyo de su argumentación, que la versión definitiva de la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, tal como la ha adoptado el legislador de la Unión, no ha sido objeto de una evaluación de impacto complementaria, aunque difiere del artículo 1, punto 5, letra c), de la propuesta de Reglamento sobre tiempo de trabajo.

230 Sin embargo, debe recordarse que, según la jurisprudencia mencionada en los apartados 220 a 226 de la presente sentencia, no solo el legislador de la Unión no está obligado a disponer de una evaluación de impacto en todas las circunstancias, sino que además tal evaluación de impacto no le vincula, por lo que este legislador sigue siendo libre de adoptar medidas distintas de las que han

sido objeto de esta evaluación. Por lo tanto, el mero hecho de que, en los presentes asuntos, el legislador de la Unión adoptara, en el Reglamento 2020/1054, una disposición diferente de la que había propuesto la Comisión sobre la base de la Evaluación de impacto — pilar social no basta para demostrar que este legislador no haya efectuado un examen de la proporcionalidad del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054.

231 Contrariamente a lo que sugiere la República de Polonia, estas consideraciones no se ven en absoluto cuestionadas por el Acuerdo Interinstitucional, en particular por su apartado 15. En efecto, si bien es verdad que esta disposición indica que «el Parlamento Europeo y el Consejo realizarán evaluaciones de impacto en relación con sus modificaciones sustanciales de la propuesta de la Comisión», no es menos cierto que, como se ha señalado en el apartado 224 de la presente sentencia, dicho apartado 15 no contiene obligación vinculante alguna que se imponga a estas instituciones, dado que prevé únicamente la facultad de efectuar tal evaluación de impacto cuando, según sus términos expresos, el Parlamento y el Consejo «lo consideren oportuno y necesario para el procedimiento legislativo».

232 En todo caso, debe observarse, por un lado, que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 limita la norma del regreso de los conductores cada tres semanas, contemplada por la Comisión en su propuesta de Reglamento sobre tiempo de trabajo, a la situación en la que el conductor haya tomado, de conformidad con la norma de excepción prevista en el artículo 8, apartado 6, párrafo tercero, del Reglamento n.º 561/2006, según la insertó el artículo 1, punto 6, letra a), del Reglamento 2020/1054, dos períodos de descanso semanal reducidos consecutivos. Por tanto, en virtud del artículo 1, punto 6, letra d), de este último Reglamento, el regreso de los conductores cada cuatro semanas es la norma general.

233 Por otro lado, el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 establece que la empresa de transporte también puede organizar el trabajo de los conductores de tal manera que estos puedan regresar bien a su lugar de residencia, bien al centro de operaciones del empresario. Esta última opción, como ha señalado el Consejo, debería poder facilitar el cumplimiento de la obligación prevista en esta disposición, especialmente cuando, como se menciona en el apartado 185 de la presente sentencia, el conductor reside en un tercer país o en un lugar alejado del centro de operaciones del empresario.

234 De ello se desprende que, en los presentes asuntos, no existía una obligación de efectuar una evaluación de impacto complementaria, menos aún cuando la disposición finalmente adoptada por el legislador de la Unión en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 es más flexible para las empresas de transporte que la que había propuesto la Comisión, de manera que su incidencia es menor para estas últimas.

235 Ninguna de las alegaciones aducidas por Rumanía y la República de Polonia demuestra que el legislador de la Unión estuviera obligado a disponer de tal evaluación de impacto complementaria relativa a la obligación prevista en esta disposición.

236 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la argumentación de Rumanía y de la República de Polonia, basada en la ausencia de un examen por parte del legislador de la Unión de la incidencia de la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, debido a los trayectos adicionales que supone, en la intensidad del tráfico, de la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, pp. 20 y 21) se desprende que, ya antes de la entrada en vigor de esta disposición, y aunque existían ciertas diferencias dependiendo de si los conductores estaban empleados en un Estado miembro que se había adherido a la Unión a partir del 1 de mayo de

2004 o antes de esa fecha, la mayoría de los conductores, fuera cual fuese el Estado miembro en el que estaba establecido su empleador, regresaban al menos cada cuatro semanas a sus lugares de residencia. En particular, esta evaluación de impacto señala a este respecto que, si bien cada vez más conductores, esencialmente empleados en Estados miembros que se adhirieron a la Unión a partir del 1 de mayo de 2004, pasan largos períodos de tiempo lejos de sus domicilios, incluso estos conductores no pasan por lo general más que entre dos a cuatro semanas consecutivas en la carretera antes de regresar a sus lugares de residencia, mientras que los conductores empleados en Estados miembros que se adhirieron a la Unión antes de esta fecha generalmente no permanecen alejados de sus lugares de residencia más de una a dos semanas. De ello se deduce, por tanto, que el legislador de la Unión disponía de elementos suficientes para apreciar las repercusiones de este artículo 1, punto 6, letra d), en la intensidad del tráfico.

237 Con respecto, en segundo lugar, a la argumentación de la República de Polonia según la cual el legislador de la Unión no ha realizado un análisis apropiado de las repercusiones de la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 en la seguridad de los conductores, debe rechazarse por la misma razón que se ha expuesto en el apartado anterior.

238 En tercer lugar, por lo que respecta a la argumentación de este Estado miembro relativa a la ausencia de una evaluación de impacto referida a la medida prevista en el párrafo tercero del artículo 8, apartado 8 *bis*, del Reglamento n.º 561/2006, tal como lo insertó el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, según la cual las empresas de transporte deben documentar la manera en que dan cumplimiento a la obligación establecida en esta disposición, basta con constatar que esta medida, que tiene por objeto responder a uno de los principales problemas identificados en la Evaluación de impacto — pilar social, a saber, la dificultad de hacer respetar la legislación de la Unión, en particular en el ámbito social (parte 1/2, pp. 14 a 17), está intrínsecamente relacionada con esta obligación, que ha sido objeto de una evaluación de impacto y cuyo cumplimiento pretende asegurar. Asimismo, como se desprende del considerando 14 de este último Reglamento, y como se ha señalado en el apartado 189 de la presente sentencia, la obligación en materia de prueba establecida por dicha medida puede satisfacerse mediante cualquier documento, ya que el legislador de la Unión no ha impuesto ninguna formalidad particular a este respecto.

239 Por consiguiente, procede desestimar las alegaciones de Rumanía y de la República de Polonia basadas en la ausencia de un examen por el legislador de la Unión de los efectos derivados de la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054.

– *Sobre la proporcionalidad del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054*

240 Resulta de una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia que el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los actos adoptados por el legislador de la Unión sean idóneos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate y no vayan más allá de lo necesario para alcanzar tales objetivos, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (sentencia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, EU:C:2022:97, apartado 340 y jurisprudencia citada).

241 Este principio también se enuncia en el artículo 5 TUE, apartado 4, así como en el artículo 1 del Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

242 Por lo que se refiere al control jurisdiccional del cumplimiento de los requisitos derivados del principio de proporcionalidad, el Tribunal de Justicia ha reconocido al legislador de la Unión, en el ejercicio de las competencias que se le han atribuido, una amplia facultad de apreciación en materias en las que ha de tomar decisiones de naturaleza política, económica y social y realizar apreciaciones y evaluaciones complejas. En consecuencia, no se trata de determinar si la medida adoptada en un ámbito de este tipo era la única o la mejor posible, pues solo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida en relación con el objetivo que pretende conseguir el legislador de la Unión puede afectar a la legalidad de tal medida (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo, C-620/18, EU:C:2020:1001, apartado 112 y jurisprudencia citada).

243 Aunque exista un amplio margen de apreciación, el legislador de la Unión está obligado a fundamentar su elección en criterios objetivos y a examinar si los objetivos perseguidos por la medida elegida pueden justificar consecuencias económicas negativas, incluso considerables, para determinados operadores. En efecto, en virtud del artículo 5 del Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga que recaiga sobre los agentes económicos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar (sentencia de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo, C-620/18, EU:C:2020:1001, apartado 115 y jurisprudencia citada).

244 Corresponde al legislador de la Unión, cuando el acto en cuestión es objeto de un recurso judicial, demostrar ante el Tribunal de Justicia que, para adoptarlo, ejercitó de manera efectiva su facultad de apreciación tomando en consideración todos los datos y circunstancias pertinentes de la situación que se haya pretendido regular mediante dicho acto. De lo anterior resulta que, como ya se desprende del apartado 218 de la presente sentencia, este legislador debe estar en condiciones, cuando menos, de aportar y exponer de manera clara e inequívoca los datos de base que debieron tenerse en cuenta para fundamentar las medidas de dicho acto que son objeto de impugnación y en función de los cuales ejerció su facultad de apreciación.

245 A este respecto, corresponde al demandante alegar las razones por las cuales los inconvenientes derivados de la opción normativa elegida por el legislador de la Unión son desproporcionados respecto de las ventajas que esta presenta por otro lado (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de junio de 2018, Polonia/Parlamento y Consejo, C-5/16, EU:C:2018:483, apartado 177 y jurisprudencia citada).

246 También debe destacarse que, cuando el acto de la Unión de que se trata tiene consecuencias en todos los Estados miembros y, a la vista de los objetivos que persigue, exige que se garantice un equilibrio entre los distintos intereses en juego, la búsqueda de tal equilibrio tomando en consideración la situación particular de todos los Estados miembros no puede, por sí misma, considerarse contraria al principio de proporcionalidad (sentencias de 21 de junio de 2018, Polonia/Parlamento y Consejo, C-5/16, EU:C:2018:483, apartado 167, y de 13 de marzo de 2019, Polonia/Parlamento y Consejo, C-128/17, EU:C:2019:194, apartado 106).

247 Los principios resultantes de la jurisprudencia citada en los apartados 240 a 246 de la presente sentencia son plenamente aplicables a las medidas adoptadas en el ámbito de la política común de transportes, como las previstas en el Reglamento 2020/1054, el cual, habiéndose adoptado sobre la base del artículo 91 TFUE, apartado 1, implica decisiones de naturaleza política y apreciaciones complejas relativas a sus repercusiones económicas y sociales (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo, C-620/18, EU:C:2020:1001,

apartados 112 y 113). Así pues, es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que, al confiar al Parlamento y al Consejo la tarea de establecer una política común de transportes, el Tratado FUE les confiere un amplio margen de apreciación por lo que respecta a la adopción de las correspondientes normas comunes (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de septiembre de 2004, España y Finlandia/Parlamento y Consejo, C-184/02 y C-223/02, EU:C:2004:497, apartados 29 y 56 y jurisprudencia citada).

248 Procede examinar a la luz de estas consideraciones si el legislador de la Unión vulneró el principio de proporcionalidad al adoptar el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054.

249 El objetivo perseguido por esta disposición, en relación con el cual debe examinarse la proporcionalidad de la norma, es mejorar, según se desprende, en particular, de los considerandos 1, 2, 6, 8, 14 y 36 del citado Reglamento, las condiciones de trabajo y la seguridad vial de los conductores en la Unión, garantizando que estos puedan regresar a intervalos regulares a su lugar de residencia para disfrutar de sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio, con el fin de que el período pasado por los conductores que efectúan operaciones de transporte internacional lejos de dicho lugar de residencia no sea excesivamente largo. La finalidad de dicha disposición es, por tanto, subsanar la ausencia de normas claras relativas al período de descanso semanal y al regreso de los conductores a su lugar de residencia.

250 Este objetivo se inscribe en el marco del objetivo más general perseguido por el Reglamento 2020/1054, que consiste, según se indica en su considerando 1, en garantizar unas condiciones comerciales justas entre las empresas de transporte por carretera a fin de crear un sector del transporte por carretera seguro, eficiente y socialmente responsable que garantice la no discriminación y atraiga a trabajadores cualificados. Desde esta perspectiva, este Reglamento tiene por objeto establecer unas normas sociales de la Unión en el sector del transporte por carretera que sean claras, proporcionadas y adecuadas al objetivo que se persigue, que sean fáciles de aplicar y de hacer cumplir y que se implementen de manera efectiva y coherente en toda la Unión.

251 La República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia, que no cuestionan la legitimidad de estos distintos objetivos, sostienen que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 incumple, en sí mismo, los requisitos derivados del principio de proporcionalidad.

252 Con el fin de determinar si esta disposición respeta dicho principio, se ha de examinar si la obligación que establece es adecuada para realizar el objetivo perseguido por dicha disposición, que consiste en mejorar las condiciones de trabajo y la seguridad vial de los conductores al garantizar que el tiempo que pasen los conductores que efectúan operaciones de transporte internacional lejos de sus lugares de residencia no sea excesivamente largo, si dicha obligación va manifiestamente más allá de lo necesario para lograr este objetivo y si es proporcionada en relación con el referido objetivo.

Sobre la idoneidad del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 para lograr el objetivo perseguido

253 Por lo que respecta, en primer lugar, a la idoneidad de la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 para lograr el objetivo perseguido, basta con constatar que una medida que obligue a las empresas de transporte a permitir a los conductores regresar, según corresponda, cada tres o cuatro semanas, al centro de operaciones del empresario

o a su lugar de residencia, con el fin, respectivamente, de empezar el disfrute o disfrutar en estos lugares de sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio, puede garantizar que estos conductores no permanezcan alejados durante largos períodos de tiempo de su lugar de residencia, puesto que les ofrece la posibilidad, si lo desean, de regresar a este, a intervalos regulares que no superen las cuatro semanas, tras haber retornado, en su caso, según los procedimientos concretos de aplicación de esta obligación, al centro de operaciones del empresario, de conformidad con las opciones ofrecidas en este sentido a las empresas de transporte, resumidas en los apartados 186 a 188 y 233 de la presente sentencia.

254 Ciertamente, de la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, pp. 20 y 21) se desprende que, incluso antes de la adopción del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, numerosos conductores, con independencia de en qué Estado miembro se encontrara establecido su empleador, ya regresaban cada dos a cuatro semanas a su lugar de residencia, de manera que la obligación prevista en esta disposición no debería tener más que un impacto limitado en las empresas de transporte.

255 Sin embargo, contrariamente a lo que alega la República de Polonia, no puede deducirse de ello que esta obligación sea inadecuada para lograr el objetivo perseguido.

256 En efecto, aun cuando un número ya significativo de conductores empleados en la Unión regresaban al menos cada cuatro semanas a sus lugares de residencia antes de la adopción del Reglamento 2020/1054, no sucedía así con todos esos conductores. Además, la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, p. 20) señaló, al igual que el estudio realizado por la Comisión sobre la normativa social aplicable al sector de los transportes antes de la adopción de este Reglamento [«Ex-post evaluation of social legislation in road transport and its enforcement — Final report» (Evaluación *ex post* de la legislación social en el sector de los transportes y su aplicación — Informe final), de junio de 2016 (en lo sucesivo, «evaluación ex post relativa a la legislación social»), p. 24], mencionada en el considerando 4 de dicho Reglamento, que los períodos de tiempo que pasan los conductores empleados en la Unión lejos de sus lugares de residencia se han incrementado de manera significativa en los últimos diez años. Así pues, el artículo 1, punto 6, letra d), del mismo Reglamento garantiza precisamente a los conductores afectados una mayor protección social, a la vez que asegura, mediante la aplicación de una norma obligatoria y uniforme en la Unión, una competencia más equitativa entre las empresas de transporte y una mejora de la seguridad vial en toda la Unión.

257 En estas condiciones, el legislador de la Unión podía considerar válidamente que esta disposición es adecuada para realizar el objetivo perseguido.

Sobre el carácter necesario del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054

258 En lo referente, en segundo lugar, al carácter necesario de la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia lo niegan, alegando que existen medidas alternativas menos onerosas.

259 A este respecto, es cierto que la posibilidad de limitar esta obligación a los supuestos en los que los conductores elijan regresar se contempló en el marco del procedimiento legislativo, como se desprende del dictamen de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento, mencionado por la República de Polonia.

260 Sin embargo, esta opción alternativa no fue adoptada por el legislador de la Unión. En efecto, dado que el conductor constituye, como ya se ha señalado en el apartado 174 de la presente sentencia, la parte débil de la relación contractual con su empleador, con tal opción se habría corrido el riesgo de provocar que la decisión del conductor no fuera completamente libre, ya que este podría sufrir presiones para realizar una elección que fuera favorable a los intereses del empresario. Pues bien, la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, p. 49) puso precisamente de manifiesto, por lo que respecta al disfrute del período de descanso semanal, la dificultad de demostrar la existencia de una libertad de elección efectiva ejercitada por los conductores.

261 En estas condiciones, era lícito que el legislador de la Unión considerara que la medida alternativa propuesta por la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia no lograría el mismo resultado que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054.

Sobre la proporcionalidad del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054

262 En lo tocante, en tercer lugar, al carácter proporcionado de la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, debe determinarse si, como alegan la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia, esta disposición impone, habida cuenta del objetivo de que se trata, una carga excesiva en relación con las repercusiones negativas que tiene, respectivamente, para las empresas de transporte, para los conductores y para el medio ambiente.

263 En cuanto al objetivo de interés general del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, ha de recordarse que, como se desprende del artículo 3 TUE, apartado 3, la Unión establecerá no solo un mercado interior, sino que obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa, basado, en particular, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y promoverá, entre otros aspectos, la protección social. Por tanto, la Unión no solo tiene una finalidad económica, sino también social (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, apartados 76 y 77 y jurisprudencia citada). Según el preámbulo del Tratado FUE, la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo constituye un «fin esencial» de la Unión.

264 A este respecto, el artículo 90 TFUE dispone que los objetivos de los Tratados se perseguirán en el marco de una política común de transportes. Asimismo, el artículo 9 TFUE precisa, específicamente para los objetivos en materia de política social, que la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con estos objetivos en la definición y ejecución de sus políticas y acciones. De este modo, el legislador de la Unión debe tener plenamente en cuenta dichos objetivos, entre los cuales figuran, según el artículo 151 TFUE, párrafo primero, en particular, la promoción de un nivel de empleo elevado, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, la garantía de una protección social adecuada y un nivel elevado de protección de la salud humana.

265 La importancia de estos objetivos puede justificar consecuencias económicas negativas, incluso considerables, para determinados operadores económicos (véanse, por analogía, las sentencias de 23 de octubre de 2012, Nelson y otros, C-581/10 y C-629/10, EU:C:2012:657, apartado 81, así como de 2 de septiembre de 2021, Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, apartado 98).

266 En este contexto, también debe señalarse que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando un acto legislativo ya ha coordinado las legislaciones de los Estados miembros en un concreto ámbito de acción de la Unión, no cabe privar al legislador de la Unión de la posibilidad de adaptar ese acto a cualquier modificación de las circunstancias o a cualquier evolución de los

conocimientos habida cuenta de que le incumbe la tarea de velar por la protección de los intereses generales reconocidos por el Tratado FUE y de tomar en consideración los objetivos transversales de la Unión recogidos en el artículo 9 de ese Tratado, entre los que figuran las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado y con la garantía de una protección social adecuada. En efecto, el legislador de la Unión solo puede, en una situación semejante, cumplir correctamente su tarea de velar por que se protejan esos intereses generales y esos objetivos transversales si se le permite adaptar la legislación pertinente de la Unión a tales modificaciones o evoluciones (sentencia de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo, C-620/18, EU:C:2020:1001, apartados 41 y 42 y jurisprudencia citada).

267 En particular, el Tribunal de Justicia ha señalado a este respecto que, en atención a los cambios importantes que ha experimentado el mercado interior, el legislador de la Unión tiene derecho a adaptar un acto legislativo, para realizar un ajuste del equilibrio de los intereses en juego con el fin de incrementar la protección social de los trabajadores afectados y de hacer que la competencia sea más equitativa en dicho mercado mediante la modificación de las condiciones en las que se ejerce la libre prestación de servicios (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo, C-620/18, EU:C:2020:1001, apartados 62 y 64).

268 Pues bien, en la Evaluación de impacto — pilar social que acompañaba a la propuesta de Reglamento sobre tiempo de trabajo, la Comisión constató no solo que los largos períodos de tiempo pasados lejos de sus lugares de residencia pueden producir efectos negativos en la salud de los conductores, en forma de estrés y fatiga, sino también que los períodos pasados por los conductores empleados en la Unión lejos de sus lugares de residencia parecen haber aumentado de manera significativa durante los últimos diez años debido a la internacionalización del mercado de los transportes, a la vez que destacaba que la penuria de conductores estaba parcialmente ocasionada por el deterioro de las condiciones de trabajo, que perjudica a la imagen y al atractivo de la profesión (parte 1/2, pp. 9 y 20).

269 Procede examinar a la luz de estas consideraciones, en primer lugar, las alegaciones relativas a las consecuencias negativas para las empresas de transporte que resultan de la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, invocadas por la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia.

270 A este respecto, debe señalarse de entrada que el legislador de la Unión ha procurado garantizar un cierto nivel de flexibilidad a estas empresas, con el fin de paliar tales consecuencias.

271 En efecto, en primer término, el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 no se refiere a todos los períodos de descanso semanales, sino únicamente a los que toman los conductores durante cada período de cuatro semanas, y este período solo se reduce a tres semanas cuando hayan tomado anteriormente dos períodos de descanso semanal reducidos consecutivos.

272 Seguidamente, al no especificar con precisión las condiciones de cumplimiento de la obligación prevista en esta disposición, el legislador de la Unión deja un margen de maniobra a las empresas de transporte, permitiéndoles escoger la manera que consideren más adecuada para cumplirla.

273 Asimismo, como ya se ha indicado en los apartados 186 y 233 de la presente sentencia, dicha disposición ofrece al empresario la posibilidad de organizar el regreso de los conductores, si estos lo desean, bien a su lugar de residencia, bien al centro de operaciones de dicho empresario,

mientras que la Comisión, según un enfoque más radical, contemplaba, en el artículo 1, punto 5, letra c), de su propuesta de Reglamento sobre tiempo de trabajo, obligar al empresario a organizar dicho regreso únicamente al lugar de residencia de sus conductores.

274 Por último, el artículo 12 del Reglamento n.º 561/2006, en su versión modificada por el artículo 1, punto 11, del Reglamento 2020/1054, ofrece elementos de flexibilidad adicionales en cuanto al regreso de los conductores. En efecto, este artículo 1, punto 11, permite, a modo de excepción, al conductor, con el fin de dirigirse al centro de operaciones del empresario o a su propio lugar de residencia para empezar el disfrute o disfrutar, respectivamente, de un período de descanso semanal normal o compensatorio, que supere el tiempo de conducción diario y semanal en una hora como máximo, o incluso en dos horas como máximo, siempre que tome una pausa ininterrumpida de treinta minutos inmediatamente antes de la conducción adicional, en tanto en cuanto esta extensión se compense con un período de descanso equivalente, que se tomará en una sola vez junto con cualquier período de descanso, antes de que finalice la tercera semana siguiente a la semana de que se trate. De la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, p. 51) se desprende que esta modificación está dirigida a permitir a los conductores, en particular a aquellos que efectúan largos trayectos internacionales, regresar a su lugar de residencia o al centro de operaciones del empresario para disfrutar de un descanso semanal normal o compensatorio en dicho lugar de residencia o en otro lugar privado de su elección.

275 Por lo que respecta, más concretamente, a los argumentos relativos a los costes que implica, para las empresas de transporte, el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, debe destacarse que el fortalecimiento por el legislador de la Unión de la protección social de ciertas categorías de trabajadores, en este caso mediante la obligación prevista en la referida disposición, que tiene por objeto mejorar sus condiciones de trabajo al garantizar que el tiempo que pasan lejos de sus lugares de residencia no sea excesivamente largo, puede suponer costes adicionales para los empleadores que deben velar por su cumplimiento. No obstante, el hecho de que una obligación establecida por el legislador de la Unión pueda suponer ciertos costes para las empresas de transporte en las que recae la carga no constituye, en sí mismo, una vulneración del principio de proporcionalidad, a menos que estos costes sean manifiestamente desproporcionados en relación con el objetivo perseguido.

276 A este respecto, en lo que atañe, primeramente, a la argumentación de la República de Bulgaria, de Rumanía y de la República de Polonia, según la cual el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 genera, debido a la necesidad de organizar el regreso de los conductores, una parte significativa de los cuales se realiza mediante vehículos circulando en vacío, costes adicionales significativos para las empresas que, a menudo, son pymes, basta con señalar que estos Estados miembros se limitan a mencionar, de manera general y abstracta, tal impacto en los costes de las empresas de transporte sin alegar ningún elemento concreto que pueda demostrar de qué manera este impacto es excesivo en relación con el objetivo perseguido. La propia República de Polonia destaca por lo demás que los costes generados por el regreso al centro de operaciones del empresario o al lugar de residencia del conductor son «difíciles de evaluar» y que resulta «difícil aportar el cálculo de los costes».

277 Ahora bien, como se desprende de la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, pp. 20 y 21), ya antes de la entrada en vigor del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, la mayoría de los conductores, con independencia del Estado miembro en el que estuvieran establecidos sus empleadores, regresaban al menos cada cuatro semanas a su lugar de residencia.

278 Por lo que se refiere, a continuación, a la argumentación mediante la cual Rumanía y la República de Polonia afirman que esta disposición impone cargas particularmente gravosas a las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros calificados de «Estados miembros situados en la periferia de la Unión», en comparación con otro grupo de Estados miembros calificados, según el caso, de «Estados miembros situados en el centro de la Unión» o de «Estados miembros situados en la parte occidental de la Unión», debe observarse que los costes relacionados con la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 pueden ser superiores para las empresas de transporte, sea cual sea el Estado miembro en el que estén establecidas, que hayan optado por un modelo de explotación económica consistente en prestar la mayoría, si no la totalidad, de sus servicios a destinatarios establecidos en Estados miembros alejados del primer Estado miembro y cuyos conductores realizan así sus operaciones de transporte lejos de sus lugares de residencia.

279 Sin embargo, como ha resaltado acertadamente el Consejo, precisamente son los conductores empleados por empresas de transporte que han optado por tal modelo de explotación económica quienes tienen más necesidad de la protección resultante de la norma de armonización prevista en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, lo que corrobora el carácter proporcionado de esta disposición para conseguir el objetivo perseguido de mejora de las condiciones de trabajo.

280 Paralelamente, en la medida en que el modelo de explotación económica en cuestión es adoptado esencialmente por empresas de transporte establecidas en ciertos Estados miembros, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, citada en el apartado 246 de la presente sentencia, se deduce que, cuando el acto de la Unión de que se trata tiene consecuencias en todos los Estados miembros y, a la vista de los objetivos que persigue, exige que se garantice un equilibrio entre los distintos intereses en juego, la búsqueda de tal equilibrio tomando en consideración la situación de todos los Estados miembros no puede, por sí misma, considerarse contraria al principio de proporcionalidad.

281 Además, según reiterada jurisprudencia, recordada en los apartados 266 y 267 de la presente sentencia, el legislador de la Unión, en atención a los cambios importantes que ha experimentado el mercado interior, tiene derecho a adaptar un acto legislativo, para realizar un ajuste del equilibrio de los intereses en juego con el fin de incrementar la protección social de los conductores mediante la modificación de las condiciones en las que se ejerce la libre prestación de servicios y de garantizar una competencia equitativa.

282 Pues bien, en los presentes asuntos, parece que el legislador de la Unión, al modificar la normativa de la Unión relativa al tiempo de trabajo de los conductores, pretendía precisamente establecer, como se deduce del considerando 1 del Reglamento 2020/1054, un nuevo equilibrio, teniendo en cuenta, por una parte, el interés de los conductores en disfrutar de mejores condiciones de trabajo y de una mayor seguridad vial y, por otra parte, el interés de los empresarios en ejercer sus actividades de transporte en unas condiciones comerciales justas.

283 Al ponderar de este modo los distintos intereses en juego, el legislador de la Unión pudo considerar, en el marco del amplio margen de apreciación de que dispone en materia de política común de transportes, que el aumento significativo, en los últimos diez años, de los períodos de tiempo que pasan los conductores empleados en la Unión lejos de sus lugares de residencia hacía necesario introducir una medida específica dirigida a mejorar las condiciones de trabajo de los conductores afectados y que los efectos negativos, sobre su salud, de los largos períodos de tiempo pasados lejos de sus lugares de residencia eran más graves que las consecuencias

negativas, especialmente en cuanto a los costes, para cierto número de empresas que prestan servicios de manera más o menos permanente en Estados miembros distintos de aquellos en los que están establecidas. Tal ajuste del equilibrio es conforme con las ambiciones sociales de la Unión enunciadas, en particular, en el artículo 9 TFUE.

284 Así pues, si bien no puede excluirse que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 produzca efectos diferentes en las empresas de transporte según el Estado miembro en el que estén establecidas, no obstante, los posibles efectos negativos que puedan resultar de ello en materia de cargas para ciertos empresarios deben ponderarse con los efectos positivos que se generarán en materia de protección social para todos los conductores empleados en la Unión. Por consiguiente, el hecho de que los efectos producidos por esta disposición no sean idénticos en todos los Estados miembros no demuestra que el legislador de la Unión haya adoptado una medida manifiestamente desproporcionada.

285 Por lo demás, en cuanto a la argumentación de la República de Polonia relativa a los costes derivados de la obligación de documentación establecida en el párrafo tercero del artículo 8, apartado 8 *bis*, del Reglamento n.º 561/2006, según fue insertado por el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, debe resaltarse que esta obligación de documentación tiene la finalidad de subsanar uno de los principales problemas identificados por la Evaluación de impacto — pilar social, a saber, la dificultad de hacer cumplir la legislación de la Unión (parte 1/2, pp. 14 a 17). Además, el respeto de la obligación prevista en esta última disposición puede probarse, como ya se ha indicado, en particular, en el apartado 189 de la presente sentencia, mediante cualquier documento y, por tanto, en concreto, mediante los registros de tacógrafos y los registros de servicio de los conductores, lo que puede limitar los costes de la documentación así exigida. En efecto, con arreglo al artículo 16, apartado 2, del Reglamento n.º 561/2006 y al artículo 33, apartado 2, del Reglamento n.º 165/2014, en sus versiones aplicables antes de la entrada en vigor del Reglamento 2020/1054, las empresas de transporte ya tenían que mantener y conservar, durante al menos un año, estos dos últimos tipos de documentos.

286 Por último, por lo que respecta a la argumentación relativa a la pandemia de COVID-19, basta con señalar que no correspondía al legislador de la Unión paliar los efectos de esta pandemia en el marco del Reglamento 2020/1054, que tiene por objeto mejorar las condiciones de trabajo de los conductores, sobre todo cuando otros actos legislativos específicos de la Unión tenían tal objeto, como, en el ámbito de los transportes, el Reglamento (UE) 2020/698 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 2020, por el que se establecen medidas específicas y temporales, como consecuencia del brote de COVID-19, relativas a la renovación o prórroga de determinados certificados, permisos, licencias y autorizaciones, y al aplazamiento de determinados controles periódicos y formación continua en ciertos ámbitos de la legislación en materia de transporte (DO 2020, L 165, p. 10). En consecuencia, los efectos de la pandemia de COVID-19 carecen de pertinencia para apreciar la conformidad del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 con las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad.

287 En cualquier caso, el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 561/2006, en su versión modificada por el artículo 1, punto 13, del Reglamento 2020/1054, permite a los Estados miembros conceder, en casos de urgencia y en circunstancias excepcionales, una excepción temporal de la aplicación de las disposiciones del Reglamento n.º 561/2006 en materia, en concreto, de tiempo de conducción y de los períodos de descanso, durante un plazo no superior a treinta días, que motivarán debidamente y notificarán de forma inmediata a la Comisión.

288 En lo tocante, en segundo lugar, a las alegaciones relativas a las consecuencias negativas para los conductores que resultan de la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, invocadas por la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia, para empezar, debe rechazarse por infundada la argumentación mediante la cual estos Estados miembros sostienen que esta disposición limita el derecho de los conductores de escoger el lugar en el que desean pasar sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio. En efecto, esta argumentación se basa en la premisa errónea, como se desprende de los apartados 168 a 180 de la presente sentencia, de que dicha disposición priva a los conductores de la posibilidad de elegir libremente otro lugar para disfrutar de este período de descanso. Por consiguiente, debe descartarse esta argumentación por este único motivo, como se ha indicado en el apartado 200 de esta sentencia.

289 En cuanto a la argumentación expuesta, en este contexto, por la República de Polonia, basada en el carácter arbitrario de los lugares en los que los conductores, según este Estado miembro, están obligados, en virtud del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, a empezar el disfrute o disfrutar de sus períodos de descanso semanal normales o compensatorios, según corresponda, cada tres o cuatro semanas, debe desestimarse. En efecto, aparte de lo que se ha recordado en el apartado anterior, no puede cuestionarse en serio que el centro de operaciones del empresario y el lugar de residencia del conductor, que constituyen objetivamente lugares en los que un conductor, según corresponda, puede comenzar el disfrute o disfrutar de su período de descanso semanal, presentan, como ha señalado el Abogado General en los puntos 211 y 212 de sus conclusiones, un vínculo real con dicho conductor.

290 A este respecto, debe recordarse, por un lado, que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el centro de operaciones en el que se encuentre normalmente el conductor debe corresponder al lugar desde el cual este realice regularmente su servicio para hacerse cargo y conducir un vehículo equipado con un aparato de control y al que regresa al finalizar este, en el ejercicio normal de sus funciones (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de abril de 2010, Smit Reizen, C-124/09, EU:C:2010:238, apartados 27 y 31).

291 Por otro lado, como ya se ha indicado en el apartado 184 de la presente sentencia, según reiterada jurisprudencia, el Estado en el que las personas afectadas residen habitualmente corresponde a aquel en el que se encuentra también el centro habitual de sus intereses.

292 A continuación, en cuanto a la argumentación de la República de Lituania, de la República de Bulgaria, de Rumanía y de la República de Polonia según la cual el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 implica una mayor fatiga para los conductores debido a los regresos efectuados a larga distancia, no puede prosperar. En efecto, con arreglo al artículo 9, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 561/2006, cuya redacción no ha modificado, en esencia, el artículo 1, punto 8, letra b), del Reglamento 2020/1054, el tiempo dedicado por un conductor a regresar al centro de operaciones de su empresario o a su lugar de residencia constituye tiempo de trabajo. Pues bien, como ha observado justificadamente el Consejo, estos Estados miembros no explican por qué razón el tiempo de trabajo dedicado a tal regreso genera más fatiga que el tiempo de trabajo correspondiente a cualquier otro trayecto efectuado en el marco de una operación de transporte encomendada por el empleador. En realidad, tanto de la evaluación ex post relativa a la legislación social (p. 24) como de la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, p. 20) se infiere que los largos períodos de tiempo que pasan los conductores lejos de su lugar de residencia son precisamente una fuente de fatiga y estrés, lo que, por lo demás, no discute ninguno de estos cuatro Estados miembros.

293 Por último, por lo que se refiere a la argumentación de Rumanía según la cual el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 perjudica los intereses de los conductores debido al riesgo de pérdida de empleos resultante de quiebras y de la deslocalización de las empresas de transporte, tiene un carácter especulativo, en ausencia de elementos que puedan sustentarla fundadamente.

294 Con respecto, en tercer lugar, a las alegaciones relativas a las consecuencias negativas en el medio ambiente que se derivan de la obligación prevista en este artículo 1, punto 6, letra d), la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia alegan, en particular, que esta obligación implica programar una multitud de trayectos adicionales a larga distancia. Sin embargo, como se ha indicado, en concreto, en el apartado 236 de la presente sentencia, la Evaluación de impacto — pilar social puso de manifiesto que la mayoría de los conductores, incluidos los empleados en los Estados miembros que se adhirieron a la Unión a partir del 1 de mayo de 2004, regresaban, ya antes de la adopción de esta disposición, a sus lugares de residencia a intervalos regulares de menos de cuatro semanas.

295 Además, contrariamente a lo que sugieren la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia, no es en absoluto inevitable que los conductores utilicen vehículos vacíos de carga para ejercer el derecho que se les otorga en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054. En efecto, por una parte, en el marco de la flexibilidad que esta disposición concede a las empresas de transporte para cumplir la obligación que establece, pueden recurrir a otros medios de transporte, como los transportes públicos, cuya utilización no supone necesariamente emisiones adicionales vinculadas al cumplimiento de esta obligación en sí misma. Por otra parte, resulta concebible que el regreso a uno de los dos lugares a los que se refiere dicha disposición pueda combinarse con el regreso de los vehículos de la empresa de transporte al centro de operaciones de esta en el marco de las actividades de transporte habituales.

296 En estas condiciones, las supuestas repercusiones del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 en el medio ambiente, en particular en forma de un posible incremento de las emisiones contaminantes, no presentan un vínculo directo con esta disposición, sino que dependen de las decisiones organizativas adoptadas por las empresas de transporte para la ejecución de la obligación que establece dicha disposición.

297 Por lo tanto, el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 no genera unos inconvenientes manifiestamente desproporcionados en relación con el objetivo perseguido por esta disposición.

298 Habida cuenta de todo lo anterior, no puede considerarse que, cuando adoptó dicha disposición, el legislador de la Unión rebasara los límites de su facultad de apreciación.

299 Por consiguiente, procede desestimar las alegaciones de la República de Lituania, de la República de Bulgaria, de Rumanía y de la República de Polonia dirigidas a impugnar la proporcionalidad del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054.

300 En consecuencia, deben desestimarse por infundados las partes primera a tercera del cuarto motivo, invocado por la República de Lituania, el segundo motivo invocado por la República de Bulgaria, la segunda parte del primer motivo invocado por Rumanía y el primer motivo invocado por la República de Polonia.

3) Sobre la vulneración de los principios de igualdad de trato y de no discriminación

i) Alegaciones de las partes

301 La República de Lituania, mediante la segunda parte de su segundo motivo, la República de Bulgaria, mediante la primera parte de su quinto motivo, y Rumanía, mediante la segunda parte de su tercer motivo, arguyen que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 incumple las exigencias derivadas del principio de no discriminación, según lo dispuesto en el artículo 18 TFUE. La República de Bulgaria invoca asimismo la violación de los artículos 20 y 21 de la Carta, así como del principio de igualdad de los Estados miembros, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 2, y del artículo 95 TFUE, apartado 1, «en la medida en que el Tribunal de Justicia lo considere necesario».

302 En primer lugar, estos tres Estados miembros afirman que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 viola los principios de igualdad de trato y de no discriminación, por cuanto da lugar a una discriminación entre las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión y las establecidas en los Estados miembros situados en el centro de la Unión. En efecto, la organización del trabajo de los conductores de vehículos pesados de tal manera que puedan regresar a sus lugares de residencia o al centro de operaciones de sus empresarios al menos cada cuatro semanas es claramente menos onerosa para las empresas de transporte establecidas en Estados miembros dotados de un gran mercado nacional, cuyos conductores efectúan transportes en el Estado miembro de establecimiento de la empresa de transporte, cerca de su lugar de residencia, que para las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión, cuyos mercados nacionales son limitados y se concentran en el transporte internacional. En particular, Rumanía alega que la obligación prevista en este artículo 1, punto 6, letra d), puede suponer pérdidas significativas para las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión notablemente más elevadas que las experimentadas por las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros de la Europa central u occidental. Asimismo, a su juicio, la evaluación de los efectos en el mercado de los transportes del Reglamento 2020/1054 y, en particular, de la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), de este debe tener en cuenta otros elementos del Paquete de movilidad I. Una evaluación de conjunto de estas medidas pone efectivamente de manifiesto su carácter discriminatorio global para las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión.

303 La República de Lituania argumenta, además, que la discriminación producida por el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 en perjuicio de las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión obstaculiza el ejercicio de las libertades características del mercado interior, dado que estas empresas se encuentran en una situación desfavorable en comparación con las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en el centro de la Unión y en las regiones alrededor de dicho centro. Así pues, esta disposición constituye una medida proteccionista, mediante la cual las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión se ven expulsadas del mercado de los transportes en una parte del territorio de la Unión y que está destinada a reducir el volumen de actividad de estas empresas. En efecto, estas últimas no solo deberán proponer a los conductores unas condiciones de trabajo que restringen su libre circulación, sino también organizar sus actividades de tal manera que una parte de los trayectos efectuados por los vehículos no será rentable o los vehículos circularán en vacío, a la espera de que los conductores sean sustituidos o que regresen, tras sus períodos de descanso, desde el centro de operaciones del empresario o sus lugares de residencia.

304 En segundo lugar, la República de Lituania y la República de Bulgaria alegan que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 da lugar a una discriminación de los conductores empleados por las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión respecto de los empleados por las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en el centro de la Unión, ya que el regreso al Estado miembro de residencia obliga a realizar trayectos de larga distancia en períodos cortos de tiempo, lo que no necesariamente desean los conductores. Dentro de un mismo Estado miembro, la obligación de que se trata genera también una discriminación entre los conductores locales y los de otros Estados miembros. Asimismo, los trabajadores empleados en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión se encuentran en una situación objetivamente más complicada, en la medida en que, para ejercer su derecho al descanso semanal normal o compensatorio, deben recorrer mayores distancias y perder más tiempo que los trabajadores empleados en las regiones situadas alrededor del centro de la Unión.

305 En tercer lugar, la República de Bulgaria argumenta que la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 también vulnera el principio de igualdad de los Estados miembros debido a la posición claramente más desfavorable en la que se encuentran los Estados miembros situados en la periferia de la Unión.

306 El Parlamento y el Consejo consideran que los anteriores motivos y alegaciones son infundados.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

307 Con carácter preliminar, debe descartarse la alegación de la República de Bulgaria, basada en la infracción del artículo 95 TFUE, apartado 1, toda vez que, incumpliendo las exigencias derivadas del artículo 21, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento, recordadas en el apartado 139 de la presente sentencia, este Estado miembro invoca esta infracción sin aportar una argumentación específica en apoyo de su alegación, limitándose a mencionar el artículo 95 TFUE, apartado 1, «en la medida en que el Tribunal de Justicia lo considere necesario».

308 Habiendo precisado esto, debe recordarse que el principio de igualdad de trato constituye un principio general del Derecho de la Unión, consagrado en el artículo 20 de la Carta, del que constituye una manifestación específica el principio de no discriminación enunciado en su artículo 21, apartado 1, que exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que ese trato esté objetivamente justificado (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de febrero de 2022, Glavna direktsia Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto, C-262/20, EU:C:2022:117, apartado 58, así como de 14 de julio de 2022, Comisión/VW y otros, C-116/21 P a C-118/21 P, C-138/21 P y C-139/21 P, EU:C:2022:557, apartados 95 y 140 y jurisprudencia citada).

309 El carácter comparable de las situaciones respectivas de que se trata no debe apreciarse de manera global y abstracta, sino de un modo específico y concreto, teniendo en cuenta todos los elementos que las caracterizan. Estos elementos deben determinarse y valorarse, en particular, a la luz del objeto y la finalidad del acto de la Unión que establece la distinción de que se trate. Además, deben tenerse en cuenta los principios y objetivos del ámbito al que pertenece el acto en cuestión [véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de junio de 2018, MB (Cambio de sexo y pensión de jubilación), C-451/16, EU:C:2018:492, apartado 42, y de 10 de febrero de 2022, OE (Residencia habitual de un cónyuge — Criterio de nacionalidad), C-522/20, EU:C:2022:87, apartado 20 y jurisprudencia citada].

310 Una diferencia de trato de situaciones comparables estará justificada cuando se base en un criterio objetivo y razonable, es decir, cuando guarde relación con un fin legalmente admisible perseguido por la legislación de que se trate y sea proporcionada a la finalidad perseguida con dicho trato (sentencias de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique y Lorraine y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 47, y de 27 de enero de 2022, Fondul Proprietatea, C-179/20, EU:C:2022:58, apartado 72 y jurisprudencia citada).

311 En lo tocante, más concretamente, al principio de no discriminación por razón de la nacionalidad, si bien el artículo 21, apartado 2, de la Carta enuncia este principio, su artículo 52, apartado 2, dispone que los derechos reconocidos por esta que constituyen disposiciones de los Tratados se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites determinados por estos. Es lo que sucede con el artículo 21, apartado 2, de la Carta que corresponde, como confirman las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17) relativas a esa disposición, con el artículo 18 TFUE, párrafo primero, y debe aplicarse con arreglo a este (sentencia de 10 de octubre de 2019, Krah, C-703/17, EU:C:2019:850, apartado 18 y jurisprudencia citada).

312 A este respecto, el artículo 18 TFUE, que establece un principio general de prohibición de toda discriminación por razón de la nacionalidad, prohíbe no solo las discriminaciones directas, basadas en la nacionalidad, sino también cualquier forma de discriminación indirecta que, aplicando otros criterios de diferenciación, conduzca de hecho al mismo resultado (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2012, Comisión/Austria, C-75/11, EU:C:2012:605, apartado 49 y jurisprudencia citada).

313 Por lo demás, por lo que respecta al control jurisdiccional del respeto por el legislador de la Unión de los principios de igualdad de trato y de no discriminación, el Tribunal de Justicia ha declarado que este último dispone, en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen, de un amplio margen de apreciación cuando su acción implica tomar decisiones de naturaleza política, económica y social, y cuando se ve obligado a realizar apreciaciones y evaluaciones complejas. Solo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, en relación con el objetivo que tiene previsto conseguir el legislador de la Unión, puede afectar a la legalidad de tal medida [véase, en este sentido, la sentencia de 10 de febrero de 2022, OE (Residencia habitual de un cónyuge — Criterio de nacionalidad), C-522/20, EU:C:2022:87, apartado 21 y jurisprudencia citada]. No obstante, incluso con este margen de apreciación, el legislador de la Unión está obligado a basar su elección en criterios objetivos y apropiados en relación con la finalidad perseguida por la legislación en cuestión, teniendo en cuenta todos los elementos de hecho, así como los datos técnicos y científicos disponibles en el momento de adoptar el acto de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 58).

314 En el ejercicio de su facultad de apreciación, el legislador de la Unión, además del objetivo perseguido, debe tener plenamente en cuenta los intereses que concurran. En lo que atañe al examen de los imperativos relacionados con las distintas medidas posibles, procede estimar que, si bien la importancia de los objetivos perseguidos puede justificar consecuencias económicas negativas para determinados operadores, aunque estas sean considerables, el ejercicio de la facultad de apreciación del legislador de la Unión no ha de producir resultados manifiestamente menos adecuados que los derivados de otras medidas igualmente apropiadas para estos objetivos (sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 59 y jurisprudencia citada).

315 En el presente caso, consta que la norma establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, en la medida en que obliga a las empresas de transporte a organizar el trabajo de los conductores para que estos tengan la posibilidad de regresar, cada tres o cuatro semanas, según corresponda, al centro de operaciones del empresario o a sus lugares de residencia, se aplica indistintamente a todas las empresas de transporte afectadas, con independencia del Estado miembro en el que estén establecidas, a todos los conductores, sea cual sea su nacionalidad y el Estado miembro en el que está establecido su empleador, así como a todos los Estados miembros, de manera que no supone una discriminación directa prohibida por el Derecho de la Unión.

316 Por tanto, procede examinar, de conformidad con la jurisprudencia citada en los apartados 308 a 310 de la presente sentencia, si esta disposición aplica de manera injustificada una norma idéntica a situaciones diferentes, a la luz, en particular, del objetivo perseguido y, por ello, es constitutiva de una discriminación indirecta prohibida por el Derecho de la Unión, por cuanto, como alegan, en esencia, los Estados miembros demandantes, pueda afectar en mayor medida, por su propia naturaleza, a las empresas de transporte establecidas en Estados miembros situados, según ellos, en la «periferia de la Unión», a los conductores empleados por estas empresas y a este grupo de Estados miembros.

317 A este respecto, debe recordarse que, como se ha señalado en los apartados 249 y 250 de la presente sentencia, dicha disposición tiene por objeto mejorar las condiciones de trabajo y la seguridad vial de los conductores en la Unión, garantizándoles la posibilidad de no pasar un tiempo excesivamente largo lejos de sus lugares de residencia, y asegurar asimismo una competencia leal y no falseada entre las empresas de transporte en el territorio de la Unión.

318 Por lo que respecta, en primer lugar, a la existencia de una supuesta discriminación entre las empresas de transporte establecidas en la Unión, no puede excluirse, aun cuando el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 se aplique indistintamente a todas estas empresas, que esta disposición, como se ha señalado en el apartado 278 de la presente sentencia, pueda tener un impacto más significativo en las empresas de transporte, con independencia del Estado miembro en el que están establecidas, que hayan optado por un modelo de explotación económica consistente en prestar la mayoría, si no la totalidad, de sus servicios a destinatarios establecidos en Estados miembros alejados del primer Estado miembro.

319 Sin embargo, como se ha señalado en el apartado 236 de la presente sentencia, de la Evaluación de impacto — pilar social se desprende que una parte importante de estas empresas de transporte, incluidas las procedentes de un Estado miembro adherido a la Unión a partir del 1 de mayo de 2004, ya ejercían sus actividades de una manera compatible con la obligación actualmente prevista en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054.

320 En este contexto, esta disposición, lejos de dar lugar a una discriminación entre las empresas de transporte, pretende, al contrario, como se deduce de la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, pp. 17 y 18) y del considerando 1 del Reglamento 2020/1054, subsanar las condiciones de competencia injustas para las empresas de transporte que anteriormente habían podido favorecer, debido a la ausencia de normas claras relativas al regreso de los conductores, las diferentes interpretaciones y prácticas nacionales, mejorando las condiciones de trabajo de los conductores, en particular las contempladas en el apartado 316 de la presente sentencia, y garantizando de este modo tanto la seguridad vial como una competencia leal y no falseada entre las empresas de transporte.

321 Pues bien, como se desprende de la jurisprudencia resumida en los apartados 266 y 267 de la presente sentencia, es lícito que el legislador de la Unión, en atención a los cambios importantes que ha experimentado el mercado interior, adapte un acto legislativo, para realizar un ajuste del equilibrio de los intereses en juego con el fin de incrementar la protección social de los conductores mediante la modificación de las condiciones en las que se ejerce la libre prestación de servicios.

322 Por lo tanto, una disposición del Derecho de la Unión no puede considerarse, en sí misma, contraria a los principios de igualdad de trato y de no discriminación por el mero hecho de que conlleve unas consecuencias diferentes para ciertos operadores económicos, cuando esta situación sea consecuencia de condiciones de explotación distintas en las que se encuentran estos, especialmente debido a su situación geográfica (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de junio de 1958, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie y otros/Alta Autoridad, 13/57, EU:C:1958:10, p. 292, y de 13 de noviembre de 1973, Werhahn Hansamühle y otros/Consejo y Comisión, 63/72 a 69/72, EU:C:1973:121, apartado 17) y no de una desigualdad jurídica que sea inherente a la disposición impugnada.

323 En todo caso, aun suponiendo que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 conduzca a tratar de manera idéntica situaciones diferentes, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 308 de la presente sentencia, este tratamiento estaría objetivamente justificado por los objetivos perseguidos en el marco de la política común de transportes, con arreglo al artículo 90 TFUE. Estos objetivos incluyen, en particular, la mejora de las condiciones de trabajo, que se menciona en el preámbulo del Tratado FUE y en el artículo 151 TFUE, párrafo primero, así como la garantía de una protección social adecuada, a la que se refieren el artículo 9 y el artículo 151 TFUE, párrafo primero.

324 A este respecto, el legislador de la Unión no ha rebasado los límites de la facultad de apreciación de que dispone, a la luz de la jurisprudencia citada en el apartado 313 de la presente sentencia, mediante su decisión de impedir, al adoptar una disposición aplicable indistintamente a todas las empresas de transporte establecidas en la Unión, ciertas prácticas que se ha identificado que contribuyen al deterioro de las condiciones de trabajo de los conductores, incluso si esta decisión supone que algunas empresas de transporte deberán soportar costes más elevados.

325 En efecto, a la vista de las circunstancias fácticas, así como de los datos técnicos y científicos disponibles en el momento de la adopción de la disposición de que se trata, el legislador de la Unión basó esta decisión en criterios objetivos y apropiados en relación con los objetivos perseguidos, teniendo plenamente en cuenta los intereses en juego, en el sentido de la jurisprudencia que se recuerda en los apartados 313 y 314 de la presente sentencia.

326 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la existencia de una supuesta discriminación entre los conductores, invocada por la República de Lituania y la República de Bulgaria, la argumentación de estos dos Estados miembros se fundamenta, esencialmente, si no de forma exclusiva, en la premisa errónea de que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 obliga a los conductores a regresar al centro de operaciones del empresario o a sus lugares de residencia, sin poder escoger libremente el lugar en el que tomar sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio. En este sentido, por tanto, debe rechazarse tal argumentación, como ya se ha indicado en el apartado 200 de la presente sentencia.

327 Por lo demás, el conjunto de los conductores empleados en la Unión se encuentra en una situación comparable en cuanto a su derecho a disfrutar de sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio. En particular, todos estos conductores deben poder disfrutar regularmente de este período de descanso en su lugar de residencia si así lo desean, con independencia de su nacionalidad y del Estado miembro en el que esté establecido su empleador.

328 A la vista de lo anterior, como señaló el Abogado General en el punto 342 de sus conclusiones, no cabe considerar que el legislador de la Unión se haya extralimitado manifiestamente en el ejercicio del amplio margen de apreciación de que dispone al no establecer una distinción entre los distintos conductores en función de la distancia que estos deben recorrer para regresar a sus lugares de residencia o al centro de operaciones del empresario, cuando tal distinción habría tenido como efecto que se excluyera a algunos conductores de la protección social garantizada por la medida prevista en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, debido al modelo de explotación económica elegido por sus empleadores.

329 En efecto, como afirma justificadamente el Consejo, dado que todos los conductores del sector del transporte por carretera se encuentran en una situación comparable en cuanto a su derecho al disfrute del período de descanso semanal normal o compensatorio, se les deben conceder los mismos derechos, en particular en lo tocante al regreso a sus lugares de residencia o al centro de operaciones del empresario, a pesar de las distintas cargas que el ejercicio de estos derechos pueda suponer para sus empleadores respectivos en función del modelo de explotación económica escogido por estos.

330 A este respecto, como se ha señalado en el apartado 279 de la presente sentencia, son precisamente los conductores que están empleados por las empresas de transporte que prestan la mayoría, si no la totalidad, de sus servicios a destinatarios establecidos en Estados miembros alejados del Estado miembro en el que estas empresas están establecidas, y que, por tanto, en principio realizan sus operaciones de transporte lejos de sus lugares de residencia, quienes tienen más necesidad de la protección establecida por la norma de armonización prevista en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054.

331 En lo que atañe, en tercer lugar, a la existencia de una supuesta discriminación entre los Estados miembros, vulnerando el principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 2, invocada por la República de Bulgaria, la argumentación de este Estado miembro se basa también, esencialmente, si no de forma exclusiva, en la premisa errónea de que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 obliga a los conductores a regresar al centro de operaciones del empresario o a sus lugares de residencia, sin poder escoger libremente el lugar en el que tomar sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio. En esta medida, por tanto, tal argumentación debe desestimarse.

332 En lo tocante a los demás aspectos, aun suponiendo que ciertos Estados miembros resulten indirectamente afectados más que otros por esta disposición, a pesar de su carácter indistintamente aplicable, basta con recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un acto de la Unión que tenga por objeto igualar las normas de los Estados miembros, siempre y cuando se aplique por igual a todos los Estados miembros, no puede considerarse discriminatorio, ya que tal acto de armonización crea inevitablemente efectos diversos según la situación anterior de las diferentes legislaciones y prácticas nacionales (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros, C-331/88, EU:C:1990:391, apartado 20).

333 Estas consideraciones no resultan cuestionadas por la alegación de Rumanía, relativa a un supuesto efecto discriminatorio global derivado del conjunto de las disposiciones incluidas en el «Paquete de movilidad», que son objeto de los tres recursos interpuestos por este Estado miembro en los asuntos C-546/20 a C-548/20. En efecto, Rumanía no ha demostrado, en el asunto C-546/20, que del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 resulte una discriminación. En todo lo demás, las críticas de este Estado miembro relativas al Reglamento 2020/1055 y a la Directiva 2020/1057 se examinarán en el marco de los motivos y las alegaciones invocados por este para fundamentar sus recursos en los asuntos C-547/20 y C-548/20 en apoyo de sus pretensiones de anulación total o parcial de estos actos de la Unión.

334 En consecuencia, procede desestimar por ser parcialmente inadmisible y parcialmente infundada, la primera parte del quinto motivo, invocado por la República de Bulgaria, así como rechazar por infundados la segunda parte del segundo motivo, invocado por la República de Lituania y la segunda parte del tercer motivo, invocado por Rumanía.

4) Sobre la violación de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE

i) Alegaciones de las partes

335 En primer lugar, la República de Lituania, mediante su primer motivo, y la República de Bulgaria, mediante la primera parte de su primer motivo, sostienen que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 infringe el artículo 45 TFUE, ya que obliga al regreso de los conductores a sus lugares de residencia o al centro de operaciones del empresario, sin prever la posibilidad de que los conductores escojan por sí mismos el lugar en el que quieren disfrutar de sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio. Estos Estados miembros, por lo demás, observan que, con arreglo al artículo 4, letra f), del Reglamento n.º 561/2006, los conductores disponen del derecho fundamental a escoger el lugar en el que disfrutar de sus períodos de descanso.

336 Alegan que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 priva también a los conductores de su derecho a residir en un Estado miembro para ejercer en este un empleo y permanecer en el territorio de un Estado miembro tras haber desempeñado un trabajo. En efecto, los conductores no pueden permanecer en el Estado miembro de acogida tras haber efectuado transportes en este.

337 Para ser eficaz y útil, el derecho de los trabajadores a ser contratados y empleados sin sufrir discriminación debe tener necesariamente por complemento, como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia de 7 de mayo de 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, EU:C:1998:205), apartados 20 y 21, el derecho de los empresarios a contratarlos con arreglo a las normas que rigen en materia de libre circulación de trabajadores. Pues bien, al adoptar el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, el legislador de la Unión ha establecido una normativa que obliga a las empresas de transporte a violar la libre circulación de los trabajadores al obligarles a exigir a los conductores que regresen a sus lugares de residencia o al centro de operaciones de la empresa contra la voluntad de estos. De este modo, esta disposición da lugar a una discriminación de los conductores activos en el sector de los transportes por carretera en relación con los trabajadores empleados en otros sectores de los transportes.

338 En segundo lugar, la República de Lituania, mediante la primera parte de su segundo motivo, alega que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 no es compatible con el objetivo del funcionamiento eficaz y competitivo del mercado interior enunciado en el artículo 26 TFUE. En

efecto, este artículo 1, punto 6, letra d), por una parte, obstaculiza la libre circulación de los trabajadores y, por otra parte, trata de manera discriminatoria a los trabajadores empleados en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión en relación con los trabajadores empleados en los Estados miembros situados en el centro de la Unión y en las regiones situadas alrededor de este.

339 En efecto, los primeros se encuentran en una situación objetivamente más complicada en la medida en que, para ejercer su derecho al descanso semanal normal o compensatorio, deben recorrer mayores distancias y perder más tiempo que los segundos. Del mismo modo, el ejercicio de las libertades características del mercado interior se ve obstaculizado para las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión, ya que se encuentran en una situación desfavorable en relación con las empresas establecidas en los Estados miembros situados en el centro de la Unión. Así pues, el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, por las mismas razones mencionadas en el apartado 303 de la presente sentencia en el contexto de la argumentación basada en la violación del principio de proporcionalidad, constituye una medida proteccionista.

340 En tercer lugar, la República de Bulgaria, mediante la segunda parte de su primer motivo, afirma que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 infringe el artículo 21 TFUE, apartado 1, y el artículo 45 de la Carta.

341 En efecto, en su condición de ciudadanos de la Unión, los conductores tienen el derecho a circular libremente en el territorio de la Unión durante sus períodos de descanso. El hecho de obligarles a abandonar el territorio de un Estado miembro y a dirigirse a un lugar específico para disfrutar en este de sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio constituye, por tanto, una restricción a la libre circulación garantizada por estas disposiciones.

342 Además, según dicho Estado miembro, esta restricción no está justificada por el objetivo legítimo dirigido a la mejora de las condiciones de trabajo.

343 Por un lado, porque la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 no es adecuada para realizar este objetivo. En efecto, el derecho de los conductores a disponer libremente de sus períodos de descanso debe incluir la libertad de escoger el lugar en el que desean pasar este período de descanso y a decidir si quieren desplazarse o no a tal fin, habida cuenta, en particular, de la frecuencia de los ciclos de retorno al Estado de residencia, así como del incremento del estrés y de la fatiga que suponen los frecuentes y largos viajes vinculados al cumplimiento de la obligación relativa al regreso. La medida en cuestión debe proporcionar a los trabajadores afectados una ventaja real que contribuya, de manera significativa, a su protección social.

344 Por otro lado, porque esta obligación excede de lo necesario para lograr el fin que persigue. En efecto, el objetivo de garantizar un regreso normal de los conductores a sus lugares de residencia también podría lograrse de manera igualmente eficaz mediante una medida, como la que prefería el Parlamento, consistente en otorgar a los conductores el derecho a escoger otro lugar de descanso, siempre y cuando dicha elección haya sido objeto de una notificación escrita al empleador al menos una semana antes del disfrute de tal período de descanso.

345 En cuarto lugar, Rumanía argumenta, mediante su segundo motivo, que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, aunque resulta indistintamente aplicable, restringe de manera injustificada la libertad de establecimiento consagrada en el artículo 49 TFUE.

346 Por una parte, se alega que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 supone, para las empresas de transporte, nuevas obligaciones que implican un incremento de los costes soportados. En efecto, estas empresas deberán estar en condiciones de probar, en particular, la organización del regreso regular de los conductores mediante registros del tacógrafo, registros de servicio de los conductores u otros documentos. Asimismo, la creación de una empresa de transporte en un Estado miembro situado en la periferia de la Unión resulta menos rentable a la vista del coste de los desplazamientos efectuados cada cuatro semanas con miles de kilómetros adicionales, con el fin de organizar el regreso desde los Estados miembros en los que se concentra la demanda de servicios de transporte.

347 Por otra parte, se alega que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 implica una reducción de los ingresos para las empresas de transporte. En efecto, dado que la mayoría de estas empresas son pymes, el cumplimiento de las medidas resultantes de este tiene repercusiones en una parte importante del mercado, especialmente a la vista de los períodos durante los cuales los conductores no ejercen ninguna actividad lucrativa y, en consecuencia, tiene por efecto limitar la actividad comercial de dichas empresas. Esta disposición, por tanto, incita a las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión a constituir filiales o sucursales, o incluso a deslocalizar su actividad, en los Estados miembros situados en el centro o en la parte occidental de la Unión, a la vez que tiene un efecto disuasorio en las empresas de transporte establecidas en estos últimos Estados miembros en cuanto a la constitución de sociedades en los primeros. Pues bien, esta deslocalización no resulta de una verdadera elección, sino que es la consecuencia de las limitaciones derivadas de la obligación de respetar las nuevas condiciones establecidas en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054.

348 En quinto lugar, Rumanía, en el marco de la segunda parte de su primer motivo, alega que la obligación de que los transportistas organicen sus actividades de tal manera que los períodos de descanso semanal normal o compensatorio se disfruten de conformidad con las exigencias derivadas del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 puede suponer restricciones injustificadas a la libre prestación de servicios. La República de Bulgaria, en el marco de su quinto motivo, alega también que esta disposición viola dicha libertad fundamental.

349 Rumanía destaca, a este respecto, que debido al artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, las empresas de transporte deberán organizar sus actividades de tal manera que estos períodos de descanso se disfruten de conformidad con esas exigencias. Pues bien, la mayoría de ellas son pymes, como demuestra el hecho de que, en este Estado miembro, aproximadamente el 83 % de las empresas de transporte poseen entre uno y cinco vehículos. En este contexto, las medidas adoptadas para acatar esta disposición condicionan también los períodos durante los cuales los conductores no ejercen ninguna actividad lucrativa, lo que puede suponer un descenso de los ingresos. Habida cuenta de que la organización del regreso de los conductores supone mayores pérdidas para las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión, estas se verán obligadas, para reducir sus costes, a orientar sus actividades a los Estados miembros situados en Europa occidental abriendo en estos filiales o sucursales, o incluso deslocalizando hacia estos sus actividades. Pues bien, el sector de los transportes es esencial para la economía nacional, especialmente para las exportaciones.

350 El Parlamento y el Consejo consideran que los anteriores motivos y alegaciones son infundados.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

351 Con carácter preliminar, debe descartarse la alegación de la República de Bulgaria, basada en la violación de la «libre prestación de servicios», toda vez que, incumpliendo las exigencias derivadas del artículo 21, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento, recordadas en el apartado 139 de la presente sentencia, este Estado miembro menciona tal violación sin aportar una argumentación específica en apoyo de esa alegación.

352 Dicho esto, debe recordarse que, en el ámbito de los transportes, la libre prestación de servicios no se rige por el artículo 56 TFUE, que se refiere a la libre prestación de servicios en general, sino por el artículo 58 TFUE, apartado 1, disposición específica con arreglo a la cual «la libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del título relativo a los transportes», a saber, del título VI de la tercera parte del Tratado FUE, que comprende los artículos 90 TFUE a 100 TFUE [véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de diciembre de 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, apartado 29, y de 21 de diciembre de 2023, Comisión/Dinamarca (Período máximo de estacionamiento), C-167/22, EU:C:2023:1020, apartado 39].

353 De ello resulta que los servicios pertenecientes al ámbito de los transportes, en el sentido del artículo 58 TFUE, apartado 1, están excluidos del ámbito de aplicación del artículo 56 TFUE [sentencias de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo, C-620/18, EU:C:2020:1001, apartado 160, y de 21 de diciembre de 2023, Comisión/Dinamarca (Período máximo de estacionamiento), C-167/22, EU:C:2023:1020, apartado 39 y jurisprudencia citada].

354 Por consiguiente, la aplicación del principio de la libre prestación de servicios de transporte debe realizarse, según el Tratado FUE, mediante la aplicación de la política común de transportes, según la regulan los artículos 90 TFUE a 100 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de diciembre de 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, apartado 30).

355 En particular, debe recordarse a este respecto, para empezar, que, a tenor del artículo 91 TFUE, apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al CESE y al CDR, establecerán, para la aplicación de esta política común y teniendo en cuenta las peculiaridades del sector de los transportes, primero, normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros; segundo, condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro; tercero, medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes y, cuarto, cualesquiera otras disposiciones oportunas. Cuando se adopten estas medidas, el legislador de la Unión deberá tener en cuenta, con arreglo al artículo 91 TFUE, apartado 2, los casos en que su aplicación pueda afectar gravemente al nivel de vida y al empleo de ciertas regiones, así como a la explotación del material de transporte. A continuación, según el artículo 94 TFUE, toda medida en materia de precios y condiciones de transporte, adoptada en el marco de los Tratados, deberá tener en cuenta la situación económica de los transportistas. Por último, el artículo 95 TFUE prohíbe, en su apartado 1, las discriminaciones, respecto del tráfico dentro de la Unión, que consistan en la aplicación por un transportista, para las mismas mercancías y las mismas relaciones de tráfico, de precios y condiciones de transporte diferentes por razón del país de origen o de destino de los productos transportados.

356 Por tanto, la libre prestación de servicios según se garantiza en el artículo 56 TFUE solo puede aplicarse a los servicios de transporte en la medida en que un acto de la Unión adoptado sobre la base de las disposiciones de los Tratados relativas a los transportes establezca su aplicación [véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de octubre de 1994, Comisión/Francia, C-381/93, EU:C:1994:370, apartados 12 y 13; de 6 de febrero de 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, apartado 24, y de 21 de diciembre de 2023, Comisión/Dinamarca (Período máximo de estacionamiento), C-167/22, EU:C:2023:1020, apartado 40].

357 En cambio, las disposiciones del Tratado FUE en materia de libertad de establecimiento, previstas en los artículos 49 TFUE a 55 TFUE, se aplican directamente a los transportes (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de diciembre de 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, apartado 33).

358 De lo anterior se deduce que, tal como señaló el Abogado General en los puntos 48 y 50 de sus conclusiones, el régimen de los transportes en el Derecho de la Unión se caracteriza por la aplicación combinada, por una parte, de un derecho de establecimiento en cualquier Estado miembro basado en el Tratado FUE y, por otra parte, de un derecho de los transportistas a la libre prestación de servicios de transporte que está garantizado únicamente en la medida en que este derecho haya sido reconocido mediante medidas de Derecho derivado adoptadas por el legislador de la Unión en el marco de la política común de transportes, establecida en los artículos 90 TFUE a 100 TFUE. Este régimen especial limita de este modo la posibilidad de que los nacionales de los Estados miembros presten temporalmente sus servicios de transporte por carretera en un Estado miembro distinto del Estado miembro de su establecimiento, si bien los nacionales de todos los Estados miembros tienen, en cambio, el derecho a establecerse, ejerciendo la libertad fundamental consagrada en los artículos 49 TFUE a 55 TFUE, en otro Estado miembro con carácter permanente y a ejercer en este la profesión de transportista en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado miembro.

359 En el presente caso, por lo que respecta, en primer lugar, a la supuesta infracción, por un lado, del artículo 26 TFUE, relativo al funcionamiento del mercado interior, y, por otro lado, del artículo 21 TFUE, apartado 1, y del artículo 45, apartado 1, de la Carta, relativos a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión, así como del artículo 45 TFUE, relativo a la libre circulación de los trabajadores, procede constatar que los motivos y las alegaciones formulados a este respecto por la República de Lituania y la República de Bulgaria se basan exclusivamente en la premisa errónea, como se ha señalado en los apartados 168 a 180 de la presente sentencia, de que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 obliga a los conductores a regresar al centro de operaciones del empresario o a sus lugares de residencia, sin poder elegir libremente el lugar en el que disfrutar de sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio. En consecuencia, estos motivos y estas alegaciones, como ya se ha indicado en el apartado 200 de esta sentencia, deben desestimarse por este único motivo.

360 En lo que atañe, en segundo lugar, a la supuesta violación de la libertad de establecimiento, invocada por Rumanía, debe recordarse que el artículo 49 TFUE, párrafo primero, dispone que, en el marco de las disposiciones que figuran en el capítulo 2 del título IV de la tercera parte del Tratado FUE, quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro.

361 Como se desprende del apartado 357 de la presente sentencia, estas disposiciones del Tratado FUE en materia de libertad de establecimiento se aplican directamente a los transportes y no, a diferencia de la libre prestación de servicios, a través del título VI de la tercera parte del Tratado FUE, relativo a estos últimos.

362 Según reiterada jurisprudencia, la libertad de establecimiento, que el artículo 49 TFUE reconoce a los nacionales de los Estados miembros y que implica para ellos el acceso a las actividades por cuenta propia y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas, en las mismas condiciones que las fijadas por la legislación del Estado miembro de establecimiento para sus propios nacionales, comprende, conforme al artículo 54 TFUE, para las sociedades constituidas de conformidad con la legislación de un Estado miembro y cuya sede social, administración central o centro de actividad principal se encuentre dentro de la Unión, el derecho de ejercer su actividad en el Estado miembro de que se trate por medio de una filial, sucursal o agencia (sentencia de 22 de septiembre de 2022, Admiral Gaming Network y otros, C-475/20 a C-482/20, EU:C:2022:714, apartado 36 y jurisprudencia citada).

363 El concepto de «establecimiento», en el sentido del Tratado FUE, tiene un alcance muy amplio e implica la posibilidad de que un nacional de un Estado miembro participe, de forma estable y continua, en la vida económica de un Estado miembro distinto de su Estado de origen, y de que se beneficie de ello, a diferencia de la libre prestación de servicios mediante la cual tal nacional ejerce su actividad en otro Estado miembro temporalmente (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de noviembre de 1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, apartados 25 y 26).

364 Por lo tanto, este concepto implica el ejercicio efectivo de una actividad económica por medio de una instalación permanente en el Estado miembro de acogida con una duración indeterminada. Por consiguiente, supone una implantación real del operador económico de que se trate en dicho Estado miembro y el ejercicio de una actividad económica efectiva en él (sentencia de 2 de septiembre de 2021, Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, apartado 32 y jurisprudencia citada).

365 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, debe considerarse una restricción a la libertad de establecimiento toda medida que prohíba el ejercicio de la libertad garantizada por el artículo 49 TFUE, lo obstaculice o le reste interés (sentencias de 7 de septiembre de 2022, Cilevičs y otros, C-391/20, EU:C:2022:638, apartado 61 y jurisprudencia citada, así como de 8 de junio de 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, apartado 61) y esta prohibición se aplica no solo a las medidas nacionales, sino también a las que emanan de las instituciones de la Unión (véase, por analogía, en lo tocante a la libre prestación de servicios, la sentencia de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo, C-620/18, EU:C:2020:1001, apartado 104 y jurisprudencia citada).

366 A este respecto, también ha de precisarse que incluso una restricción de escaso alcance o de poca importancia a esta libertad fundamental está prohibida, en principio, por el Tratado FUE (sentencia de 22 de septiembre de 2022, Admiral Gaming Network y otros, C-475/20 a C-482/20, EU:C:2022:714, apartado 40 y jurisprudencia citada).

367 Según reiterada jurisprudencia, una restricción a la libertad de establecimiento únicamente podría admitirse a condición, en primer lugar, de estar justificada por una razón imperiosa de interés general y, en segundo lugar, de respetar el principio de proporcionalidad, lo que implica que sea apropiada para garantizar, de forma congruente y sistemática, la realización del objetivo

perseguido y que no vaya más allá de lo necesario para su consecución (sentencias de 7 de septiembre de 2022, Cilevičs y otros, C-391/20, EU:C:2022:638, apartado 65, y de 8 de junio de 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, apartado 64).

368 En los presentes asuntos, el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, que resulta indistintamente aplicable a todas las empresas de transporte comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 561/2006, sea cual sea el Estado miembro en el que estén establecidas, no constituye una restricción, siquiera mínima, de la libertad de establecimiento garantizada en el artículo 49 TFUE, contrariamente a lo que afirma Rumanía.

369 Por un lado, el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 no obstaculiza en modo alguno el derecho de las empresas de transporte establecidas en Estados miembros distintos de Rumanía a ejercer en este país sus actividades de transporte mediante la constitución de una filial, de una sucursal o de una agencia.

370 Por otro lado, esta disposición tampoco obstaculiza el derecho de las empresas de transporte establecidas en Rumanía a ejercer sus actividades en otros Estados miembros de su elección mediante la constitución en estos de una filial, de una sucursal o de una agencia.

371 Estas consideraciones no se ven desvirtuadas por las alegaciones de Rumanía relativas a los costes que supone la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 para las empresas de transporte.

372 Es cierto que las empresas de transporte que, antes de la adopción de esta disposición, no organizaban el trabajo de sus conductores de tal manera que estos pudieran regresar, según corresponda, cada tres o cuatro semanas al Estado miembro en el que las empresas están establecidas o a sus lugares de residencia pueden tener que soportar unas cargas adicionales debido a la introducción de la obligación prevista en dicha disposición. Sin embargo, tal impacto afecta a las referidas empresas con independencia del Estado miembro en el que están establecidas y es debido al modelo de explotación económica que estas han adoptado.

373 Asimismo, es cierto que la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 puede tener un impacto mayor en las empresas de transporte cuyos conductores efectúan trayectos durante un largo período de tiempo lejos del centro de operaciones de sus empresarios o de sus lugares de residencia, por cuanto puede suponer algunos costes adicionales para estas empresas, así como posibles pérdidas de ingresos. Sin embargo, esta diferencia en el impacto, que tiene su origen en el modelo de explotación económica adoptado por las empresas, no refleja en absoluto la existencia de una restricción de la libertad de establecimiento, ya que, como se ha señalado en el apartado 370 de la presente sentencia, esta disposición no limita en modo alguno la libertad de las empresas de transporte de establecerse en otros Estados miembros implantándose en estos y ejerciendo en ellos de manera efectiva la actividad de transportista por medio de una instalación permanente.

374 En lo referente, en tercer y último lugar, a la afirmación de Rumanía de que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 puede suponer unas restricciones injustificadas a la libre prestación de servicios, basta con señalar que, aun suponiendo que la obligación establecida en esta disposición pueda restar interés a las prestaciones de servicios de transporte correspondientes al modelo de explotación económica mencionado en los apartados 372 y 373 de la presente sentencia, no por eso resulta de ello una infracción de las normas del Tratado FUE en materia de libre prestación de servicios.

375 En efecto, como se desprende de los apartados 352 a 358 de esta sentencia, la libre prestación de servicios en el ámbito de los transportes no se rige por el artículo 56 TFUE, que se refiere a la libre prestación de servicios en general, sino por el artículo 58 TFUE, apartado 1, disposición específica con arreglo a la cual la libre prestación de servicios de transporte se rige por los artículos 90 TFUE a 100 TFUE, que conforman el título VI de la tercera parte del Tratado FUE, relativo a la política común de transportes. Por consiguiente, la aplicación del principio de la libertad de prestación de servicios de transporte debe realizarse, según el Tratado, mediante la implementación de la política común de transportes, que se enmarca en las disposiciones adoptadas por el Parlamento y el Consejo basándose, en particular, en el artículo 91 TFUE, apartado 1.

376 Este es precisamente el objeto del Reglamento 2020/1054, adoptado por el legislador de la Unión sobre la base de esta disposición, con el fin de modificar el Reglamento n.º 561/2006, a su vez adoptado sobre la base del artículo 71 del Tratado CE, actualmente artículo 91 TFUE, para armonizar ciertas disposiciones de la legislación social en el ámbito de los transportes por carretera.

377 De ello se desprende que, como señaló el Abogado General en el punto 177 de sus conclusiones, es lícito que el legislador de la Unión, al adaptar un acto legislativo con el fin de incrementar la protección social de los trabajadores afectados, modifique las condiciones en las que se ejerce la libre prestación de servicios en el ámbito del transporte por carretera, dado que, en virtud del artículo 58 TFUE, apartado 1, el grado de liberalización en este ámbito no es determinado directamente por el artículo 56 TFUE, sino por el propio legislador de la Unión en el marco de la aplicación de la política común de transportes. Las medidas adoptadas por este último en materia de libre prestación de servicios de transporte, por tanto, no solo pueden tener como objeto facilitar el ejercicio de esta libertad, sino que también se dirigen a garantizar, en su caso, la protección de otros intereses fundamentales reconocidos por la Unión a los que esa libertad puede afectar (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo, C-620/18, EU:C:2020:1001, apartado 105), incluyendo la mejora de las condiciones de trabajo, contemplada en el preámbulo del Tratado FUE y en el artículo 151 TFUE, párrafo primero, así como la garantía de una protección social adecuada, en el sentido de los artículos 9 TFUE y 151 TFUE, párrafo primero.

378 Además, como se desprende del artículo 90 TFUE, la política común de transportes de la Unión debe permitir perseguir los objetivos de los Tratados, que incluyen los contemplados en el apartado anterior.

379 De lo anterior resulta que, en el marco de las medidas adoptadas para la aplicación de la política común de transportes, como la prevista en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, el legislador de la Unión puede legítimamente, con el fin de garantizar que los conductores empleados por empresas de transporte no permanezcan alejados durante largos períodos de tiempo de sus lugares de residencia, adoptar medidas dirigidas a mejorar sus condiciones de trabajo y a garantizarles una protección social adecuada.

380 En consecuencia, procede declarar la inadmisibilidad de la alegación de vulneración de la libre prestación de servicios, planteada por la República de Bulgaria en el marco de su quinto motivo, según se ha mencionado en el apartado 351 de la presente sentencia. Asimismo, procede desestimar por infundados el primer motivo y la primera parte del segundo motivo, invocados por la República de Lituania, el primer motivo invocado por la República de Bulgaria, el segundo

motivo invocado por Rumanía y la argumentación relativa a la infracción de las normas del Tratado FUE en materia de libre prestación de servicios formulada por este Estado miembro en el marco de la segunda parte de su primer motivo.

5) Sobre la infracción de los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE

i) Alegaciones de las partes

381 Rumanía, en el marco de la argumentación desarrollada en apoyo de la segunda parte de su primer motivo, relativo a la violación del principio de proporcionalidad, y la República de Polonia, respectivamente, mediante sus motivos tercero y cuarto, alegan que, al adoptar el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, el legislador de la Unión incumplió las exigencias derivadas de los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE.

382 En primer lugar, en lo referente a la infracción del artículo 91 TFUE, apartado 2, la República de Polonia sostiene que el carácter superficial de la Evaluación de impacto — pilar social, así como la ausencia de una evaluación de impacto referida a la medida finalmente adoptada en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 no permiten considerar que se haya tenido debidamente en cuenta la incidencia de esta disposición en el nivel de vida y el empleo de ciertas regiones, así como en la explotación del material de transporte. Aunque el legislador de la Unión disfrute de un amplio margen de apreciación, la obligación que le incumbe de tener en cuenta ciertos efectos no puede limitarse simplemente a reconocer su existencia, so pena de privar al artículo 91 TFUE, apartado 2, de su efectividad.

383 Por un lado, en lo tocante al efecto en la explotación del material de transporte, la República de Polonia considera que la Evaluación de impacto — pilar social no tuvo en cuenta, en particular, las consecuencias derivadas del aumento del número de viajes en los principales ejes de tránsito de la Unión, un número que a su entender se establece en concreto en 8 880 000 viajes de regreso por año. Pues bien, según este Estado miembro, estos trayectos adicionales aumentan la congestión en las carreteras y agravan de este modo la degradación del estado de las infraestructuras viarias constatada en la Evaluación de impacto — pilar social. En este contexto, procede tener en cuenta la «ley de la cuarta potencia» elaborada por la American Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO), organismo de normalización estadounidense, que demuestra el impacto de los vehículos en las infraestructuras viarias, según la cual el efecto de deterioro de las carreteras crece de forma exponencial, elevado a la cuarta potencia, con el incremento del peso del vehículo. A pesar de que los vehículos pesados son menos numerosos que los vehículos de turismo, su impacto en las infraestructuras es, por tanto, mucho más significativo.

384 Por otro lado, con respecto al efecto en el nivel de vida y el empleo, el incremento del tráfico por carretera afecta también negativamente a la calidad de vida en las zonas situadas en las proximidades de los principales nodos de transporte. La República de Polonia considera que los cambios jurídicos relativos al transporte por carretera darán lugar a un incremento medio del 19 % en el número de comportamientos de riesgo de los conductores, relacionados con la tentación de infringir la normativa para adaptarse a esta nueva obligación o de eludirla, aumentando, al mismo tiempo, el número de accidentes mortales. Tampoco se han tenido en cuenta, a su entender, las consecuencias perjudiciales para los conductores y las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión, para los que la longitud media de los viajes de regreso al centro de operaciones del empresario es considerablemente mayor, ni las cargas administrativas y organizativas adicionales impuestas a

las empresas de transporte, más de la mitad de las cuales son pymes. De esta manera, de ello resulta un riesgo probable de quiebra de numerosas empresas de transporte o su traslado a Estados miembros situados en el centro de la Unión. En el mismo sentido, Rumanía sostiene que la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 supone, para las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión, un incremento de los costes y una reducción de los ingresos más significativa que para las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en el centro de la Unión, lo que dará lugar a la deslocalización de un número importante de ellas a estos últimos Estados miembros.

385 En segundo lugar, en lo que atañe a la infracción del artículo 94 TFUE, la República de Polonia arguye que, al adoptar el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, el legislador de la Unión no tuvo en cuenta la situación económica de las empresas de transporte, en particular de las pymes que constituyen la mayor parte de estas en la Unión. En efecto, la Evaluación de impacto — pilar social examinó de manera superficial los efectos de esta disposición en las pymes, a las cuales les impone cargas administrativas y organizativas. Rumanía considera asimismo que, por esta razón, la obligación establecida en esta última disposición perjudica gravemente la situación de las empresas de transporte.

386 La República de Polonia destaca también que el aumento del número de kilómetros que resulta inevitablemente de esta obligación debe apreciarse en el contexto global del Paquete de movilidad I, del que forma parte el Reglamento 2020/1055. Pues bien, la aplicación de las disposiciones de este Reglamento dará lugar, cada año, a viajes de 2 035 200 000 kilómetros solamente por los vehículos que regresen a los centros de operaciones situados en Polonia. Suponiendo que el 60 % de estos trayectos se efectúen sin carga, estos vehículos recorrerán a lo largo de un año 1 221 120 000 kilómetros en vacío. De este modo, entre las numerosas medidas disponibles dirigidas a garantizar que los trabajadores ejerzan su derecho al descanso, el legislador de la Unión escogió la medida que resulta más gravosa para las empresas de transporte.

387 Uno de los efectos de esta situación es la retirada del mercado de una parte de las empresas de transporte procedentes del sector de las pymes establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión, dado que, debido a su lejanía del centro de la Unión, resulta particularmente difícil para estas empresas cumplir los requisitos administrativos y organizativos relativos a la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054. Una parte de las empresas de transporte también podría decidir trasladar su centro de operaciones a los Estados miembros situados en el centro de la Unión. El planteamiento según el cual la decisión comercial de deslocalizar la empresa no puede perjudicar a esta se ve contradicho por el hecho de que el traslado de la sede de una empresa representa una carga muy importante para su funcionamiento. Por añadidura, a diferencia de las multinacionales, las pymes están vinculadas al lugar desde el que prestan sus servicios.

388 Según la República de Polonia, el hecho de que la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 se haya impuesto durante la pandemia de COVID-19 también pone de manifiesto que no se ha tenido en cuenta la situación económica de las empresas de transporte. En efecto, los efectos económicos de esta pandemia se han hecho sentir especialmente en el sector del transporte, ya que este se vio expuesto al descenso de la demanda y a las restricciones para el paso de las fronteras interiores reinstauradas por los Estados miembros. Pues bien, estos efectos ya estaban presentes durante el procedimiento legislativo.

389 El Parlamento y el Consejo consideran que estos motivos y alegaciones son infundados.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

390 De entrada, procede resaltar que, como se ha señalado en los apartados 352, 354 y 355 de la presente sentencia, tanto el artículo 91 TFUE, apartado 2, como el artículo 94 TFUE forman parte del título VI de la tercera parte del Tratado FUE, relativo a la política común de transportes.

391 En lo referente, en primer lugar, a la supuesta infracción del artículo 91 TFUE, apartado 2, se ha de recordar que, con arreglo a esta disposición, el legislador de la Unión, cuando adopte medidas contempladas en el apartado 1 de este artículo, cuya finalidad es lograr la ejecución de la política común de transportes teniendo en cuenta las peculiaridades de estos, debe tener en cuenta los casos en que la aplicación de estas medidas pueda afectar gravemente al nivel de vida y al empleo de ciertas regiones, así como a la explotación del material de transporte.

392 Dado que el Reglamento 2020/1054 fue adoptado por el legislador de la Unión sobre la base del artículo 91 TFUE, apartado 1, y que esta base jurídica no se discute en el marco de los presentes recursos, incumbía por tanto a este último tener en cuenta, cuando adoptó el artículo 1, punto 6, letra d), de este Reglamento, las exigencias derivadas del artículo 91 TFUE, apartado 2.

393 A este respecto, el artículo 91 TFUE, apartado 2, impone al legislador de la Unión, cuando adopte medidas sobre la base del apartado 1 de este artículo 91, la obligación de «tener en cuenta» sus efectos en el nivel de vida y el empleo de ciertas regiones, así como en la explotación del material de transporte, lo que se inscribe en el contexto más amplio de la ponderación de los diferentes objetivos e intereses en juego. Además, como destacó el Abogado General en el punto 285 de sus conclusiones, la utilización del término «gravemente» indica que el artículo 91 TFUE, apartado 2, requiere un grado significativo de incidencia de las medidas en cuestión sobre los parámetros y no una mera afectación.

394 De este modo, del artículo 91 TFUE, apartado 2, resulta que los efectos graves en el nivel de vida y el empleo de ciertas regiones, así como en la explotación del material de transporte no constituyen límites absolutos a la vista del amplio margen de apreciación de que dispone el legislador de la Unión en materia de política común de transportes para la adopción de las medidas a este respecto, siempre y cuando tenga en cuenta estos elementos.

395 De ello se deduce que, en el marco de la apreciación de las incidencias resultantes de la adopción de una medida fundada en el artículo 91 TFUE, apartado 1, el legislador de la Unión debe efectuar una toma de consideración equilibrada de los diversos intereses en cuestión con el fin de lograr los objetivos legítimos que persigue. Así pues, el mero hecho de que este deba tener en cuenta el nivel de vida y el empleo de ciertas regiones y, por tanto, los intereses económicos de las empresas de transporte, no se opone a que estas últimas sean objeto de medidas coercitivas (véase, por analogía, la sentencia de 9 de septiembre de 2004, España y Finlandia/Parlamento y Consejo, C-184/02 y C-223/02, EU:C:2004:497, apartado 72 y jurisprudencia citada).

396 Por consiguiente, el artículo 91 TFUE, apartado 2, refleja, esencialmente, la obligación del legislador de la Unión de actuar respetando el principio de proporcionalidad al adoptar medidas que sean adecuadas para realizar el objetivo perseguido y que no vayan manifiestamente más allá de lo necesario para realizar este.

397 Pues bien, aparte de que los motivos y las alegaciones formulados en el marco del examen de la supuesta vulneración del principio de proporcionalidad se han desestimado, Rumanía y la República de Polonia no han proporcionado, en apoyo de los presentes motivos y alegaciones

mediante los que se afirma la infracción del artículo 91 TFUE, apartado 2, ningún elemento adicional que pueda fundamentar su pretensión según la cual la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 tiene una incidencia grave en el nivel de vida y el empleo de ciertas regiones, así como en la explotación del material de transporte, que el legislador de la Unión no tuvo en cuenta al establecer esta obligación, infringiendo el artículo 91 TFUE, apartado 2.

398 Por lo demás, estos motivos y alegaciones coinciden, bien totalmente en el caso de Rumanía, bien en gran parte en cuanto a la República de Polonia, con los ya invocados en apoyo de los motivos basados en la vulneración del principio de proporcionalidad.

399 Así, primeramente, con respecto, a la incidencia del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 en la explotación del material de transporte, la argumentación desarrollada por la República de Polonia, mediante la cual esta reprocha a la Evaluación de impacto — pilar social no haber examinado los efectos negativos de esta disposición en las infraestructuras viarias, se basa íntegramente en la premisa de que la obligación de que las empresas de transporte organicen el trabajo de los conductores de tal manera que estos últimos puedan regresar al centro de operaciones de sus empresarios o a sus lugares de residencia genera un incremento significativo del tráfico. Pues bien, como se desprende de los apartados 236 y 295 de la presente sentencia, esta premisa es errónea en la medida en que supone, por una parte, que, antes de la adopción de dicha medida, un número reducido de conductores regresaba a uno u otro de estos lugares y, por otra parte, que este retorno debe necesariamente efectuarse mediante el vehículo utilizado por el conductor.

400 A mayor abundamiento, como se ha señalado en el apartado 295 de la presente sentencia, el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 no prohíbe a la empresa de transporte que haga coincidir el regreso del conductor con la realización por parte de este de una operación de transporte con destino al Estado miembro en el que están situados dichos lugares, con el fin de limitar los regresos en vacío únicamente destinados a cumplir la obligación que les incumbe en virtud de esta disposición. Pues bien, a este respecto, la República de Polonia no explica en qué sentido tal regreso afecta más a las infraestructuras viarias que cualquier otro trayecto efectuado por estos mismos conductores con sus vehículos en el marco de las operaciones de transporte habituales de sus empleadores. Asimismo, tampoco se ha demostrado que un vehículo que no regrese al centro de operaciones del empresario o al lugar de residencia del conductor esté necesariamente detenido y, por lo tanto, no en uso, durante el período correspondiente, para continuar las operaciones habituales de la empresa de transporte.

401 Por lo que respecta, seguidamente, a la incidencia de este artículo 1, punto 6, letra d), en la calidad de vida en las zonas situadas en las proximidades de los principales nodos de transporte y los riesgos generados por la obligación establecida en esta disposición para la seguridad vial, la argumentación aducida por la República de Polonia se basa también, esencialmente, en la misma premisa errónea según la cual dicha disposición da lugar a un incremento significativo del tráfico, lo que no permite constatar que el legislador de la Unión no haya tenido en cuenta dicha incidencia. Por lo demás, en la medida en que este Estado miembro critica la ausencia de un examen por parte del legislador de la Unión de los efectos de esta misma disposición en los conductores empleados en ciertos Estados miembros, debido a las considerables distancias que deberán recorrer estos y a la mayor fatiga que resultará de ello, su argumentación debe rechazarse por las razones ya expuestas en el apartado 292 de la presente sentencia.

402 En lo tocante, por último, a los efectos del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 en el empleo, la República de Polonia alega que esta disposición supone cargas administrativas y organizativas adicionales que «conllevan muy probablemente el riesgo» de suponer la quiebra de numerosas empresas de transporte o su deslocalización a los Estados miembros situados en el «centro de la Unión». Sin embargo, tal alegación debe considerarse, en ausencia de cualquier elemento concreto que pueda fundamentar su procedencia, especulativa y, en todo caso, insuficiente para demostrar una incidencia grave en el empleo. Lo mismo sucede, como se ha señalado en los apartados 276 y 293 de la presente sentencia, en cuanto a la afirmación, igualmente general y abstracta, de Rumanía, de que la obligación prevista en esta disposición supondrá la deslocalización de las empresas de transporte establecidas en ciertos Estados miembros debido al incremento de sus costes y a la reducción de sus ingresos.

403 En tal sentido, estas alegaciones no pueden poner en entredicho las constataciones efectuadas por la Comisión en la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, pp. 60 y 61), según las cuales las medidas relativas al tiempo de trabajo y a las condiciones del descanso semanal deberían tener un impacto positivo en el atractivo de la profesión de conductor y, en consecuencia, en la oferta del mercado laboral, ya que esta evaluación de impacto señaló a este respecto que la penuria de conductores estaba parcialmente causada por el deterioro de las condiciones de trabajo que perjudica la imagen y el atractivo de la profesión (parte 1/2, p. 9). Pues bien, como se desprende de un estudio invocado por la República de Polonia [«Transport of the Future. Report on prospects for the development of road transport in Poland in 2020-2030» (El transporte del futuro: informe sobre las perspectivas de desarrollo del transporte por carretera en Polonia durante el período 2020-2030), 2019, p. 42], precisamente las largas distancias lejos del lugar de residencia constituyen una de las razones de tal penuria.

404 En cualquier caso, también debe señalarse que, contrariamente a lo que sugieren Rumanía y la República de Polonia, el mero hecho de que ciertas empresas de transporte podrían soportar costes y cargas administrativos más elevados debido al aumento de la protección social garantizada a los conductores por el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 no puede considerarse en modo alguno un retroceso en el establecimiento de una política común de transportes constitutiva de una infracción del artículo 91 TFUE, apartado 2.

405 En efecto, como se ha indicado en el apartado 266 de la presente sentencia, cuando un acto legislativo ya ha coordinado las legislaciones de los Estados miembros en un concreto ámbito de acción de la Unión, no cabe privar al legislador de la Unión de la posibilidad de adaptar ese acto a cualquier modificación de las circunstancias o a cualquier evolución de los conocimientos, habida cuenta de que le incumbe la tarea de velar por la protección de los intereses generales reconocidos por el Tratado FUE y de tomar en consideración los objetivos transversales de la Unión recogidos en el artículo 9 de ese Tratado, entre los que figura la garantía de una protección social adecuada. En efecto, el legislador de la Unión solo puede, en una situación semejante, cumplir correctamente su tarea de velar por que se protejan esos intereses generales y esos objetivos transversales si se le permite adaptar la legislación pertinente de la Unión a tales modificaciones o evoluciones.

406 Con respecto, en segundo lugar, a la supuesta infracción del artículo 94 TFUE, se ha de recordar que, a tenor de esta disposición, toda medida «en materia de precios y condiciones de transporte», adoptada en el marco de los Tratados, deberá tener en cuenta la situación económica de los transportistas.

407 Ahora bien, el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 no regula los precios o las condiciones de transporte de las mercancías o de los pasajeros, sino que determina las condiciones del disfrute por parte de los conductores de sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio, estableciendo que las empresas de transporte deben organizar el trabajo de los conductores de tal manera que estos puedan regresar, según corresponda, cada tres o cuatro semanas, al centro de operaciones de sus empresarios o a sus lugares de residencia. Esta disposición también tiene una incidencia demasiado indirecta en los precios y las condiciones de transporte de las mercancías o de los pasajeros para que pueda quedar comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 94 TFUE, lo que basta para desestimar las alegaciones invocadas por Rumanía y la República de Polonia, basadas en la infracción de dicha disposición.

408 En consecuencia, procede desestimar por infundados la alegación de Rumanía, que figura en el marco de la segunda parte de su primer motivo, relativa a la infracción de los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE, así como los motivos tercero y cuarto invocados por la República de Polonia.

6) Sobre la infracción de las normas del Derecho de la Unión en materia de protección del medio ambiente

i) Alegaciones de las partes

409 La República de Lituania, mediante su tercer motivo, y la República de Polonia, mediante su quinto motivo, argumentan que, al adoptar el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, el legislador de la Unión infringió las normas del Derecho de la Unión en materia de protección del medio ambiente. La República de Lituania invoca a este respecto la infracción del artículo 3 TUE, apartado 3, de los artículos 11 TFUE y 191 TFUE, así como la violación de la «política de la Unión en materia medioambiental y de lucha contra el cambio climático», mientras que la República de Polonia alega la infracción del artículo 11 TFUE y del artículo 37 de la Carta.

410 Estos Estados miembros destacan que, de conformidad con las citadas disposiciones, el legislador de la Unión debe tener en cuenta las exigencias de protección del medio ambiente tanto en la determinación y realización de las restantes políticas de la Unión como en el marco de las demás acciones de la Unión. En efecto, el objetivo de protección del medio ambiente establecido en el artículo 191 TFUE no puede tenerse en cuenta ni realizarse únicamente mediante las medidas adoptadas en virtud del artículo 192 TFUE, en el marco de una política distinta y autónoma. A su entender, el principio de integración recogido en el artículo 11 TFUE permite conciliar los objetivos y las exigencias de protección del medio ambiente con los demás intereses y finalidades perseguidos por la Unión.

411 Según la República de Polonia, una interpretación según la cual el artículo 11 TFUE se refiere a ámbitos del Derecho de la Unión, y no a medidas concretas, no permite realizar el objetivo perseguido por esta disposición. La pertenencia del Reglamento 2020/1054 a un paquete más amplio que tiene por objeto reducir las emisiones contaminantes generadas por el sector del transporte por carretera no prueba que la incidencia de este Reglamento en el medio ambiente, en particular sobre la posibilidad de alcanzar los objetivos medioambientales fijados en los documentos y los actos adoptados por la Unión en materia del medio ambiente, se haya tomado debidamente en consideración. Además, tampoco resulta posible considerar que, una vez fijados,

los objetivos en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero permanezcan invariables, sean cuales sean las emisiones adicionales generadas en el futuro a raíz del cumplimiento de obligaciones derivadas de una nueva normativa de la Unión.

412 La República de Lituania y la República de Polonia comparten la interpretación adoptada por el Abogado General Geelhoed en los puntos 59 y 60 de sus conclusiones presentadas en el asunto Austria/Parlamento y Consejo (C-161/04, EU:C:2006:66), según la cual, cuando resulte evidente que los intereses ecológicos no han sido tenidos en cuenta o cuando hayan sido completamente soslayados, el artículo 11 TFUE puede servir como criterio para apreciar la legalidad de la normativa de la Unión. Cuando se demuestra que una medida concreta adoptada por el legislador de la Unión tiene efectos perjudiciales en la consecución de los objetivos establecidos por este en otros actos de Derecho derivado adoptados en materia medioambiental, este legislador está obligado a ponderar los intereses en conflicto y a efectuar, en su caso, las modificaciones adecuadas en los actos aplicables en materia de medio ambiente.

413 En el presente caso, el legislador de la Unión incumplió esta obligación por cuanto no examinó la incidencia de la aplicación de la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 en las exigencias en materia medioambiental.

414 Pues bien, el cumplimiento de esta última obligación da lugar a trayectos adicionales de vehículos pesados, incluidos trayectos en vacío, a largas distancias, de los que resultan emisiones de CO_2 y de contaminantes atmosféricos que generan numerosos problemas de salud. Los efectos medioambientales de las disposiciones impugnadas del Reglamento 2020/1054 también deben examinarse acumulativamente a los generados por el Reglamento 2020/1055 y la Directiva 2020/1057, que forman parte igualmente del «Paquete de movilidad», que obligan asimismo a los conductores de vehículos pesados a efectuar trayectos adicionales.

415 La República de Lituania expresa, además, su convicción de que la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 reducirá inevitablemente la eficacia del sistema de transporte y tendrá efectos negativos en la política de la Unión en materia medioambiental y de lucha contra el cambio climático.

416 En cuanto a la República de Polonia, señala, más específicamente, que, según las estimaciones de la Union internationale des transports routiers (IRU), tal como se desprenden de su carta abierta de 26 de octubre de 2018, los regresos de vehículos impuestos por el Reglamento 2020/1055 generarán, por sí solos, hasta 100 000 toneladas de CO_2 adicionales cada año. Un informe elaborado por KPMG [«Impact assessment regarding provisional agreement on Mobility Package I» (Evaluación de impacto relativa al acuerdo provisional referido al Paquete de movilidad I), 20 de febrero de 2020] demuestra asimismo, a partir del ejemplo de los transportistas búlgaros, que el incremento anual de CO_2 emitido, generado por estos regresos obligatorios de vehículos a Bulgaria, ascenderá aproximadamente a 71 000 toneladas. Según otra estimación efectuada por el European Centre for International Political Economy (ECIPE) (Centro Europeo para la Economía Política Internacional) [M. Bauer, «4 Million Tonnes Additional CO_2 due to Proposed EU cabotaje Laws in Mobility Package» (4 millones de toneladas de CO_2 adicionales debido a la propuesta de normas de la Unión sobre el cabotaje en el Paquete de movilidad), enero de 2020] a partir de los cálculos efectuados por KPMG para el sector búlgaro del transporte internacional y de datos de Eurostat, las emisiones adicionales de CO_2 respecto de toda la Unión derivadas del proyecto de modificación de las disposiciones sobre el cabotaje ascienden a cuatro millones de toneladas aproximadamente. Según las propias evaluaciones de la República de Polonia, los trayectos en

vacío adicionales impuestos por la obligación de regreso de los vehículos, aplicable a la flota de automóviles polaca de más de 2,5 toneladas que opera en el transporte internacional, generarán 672 024 toneladas de CO_2.

417 En opinión de la República de Lituania y de la República de Polonia, estas emisiones adicionales de CO_2 pueden obstaculizar la realización de los objetivos climáticos perseguidos para el año 2050 por la Unión, según se mencionan en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 11 de diciembre de 2019, «El Pacto Verde Europeo» [COM(2019) 640 final] (en lo sucesivo, «Pacto Verde»), objetivos que, con ocasión de una reunión celebrada el 12 de diciembre de 2019, el Consejo Europeo asumió como propios. La República de Polonia hace referencia, asimismo, a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 17 de septiembre de 2020, titulada «Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos» [COM(2020) 562 final, p. 26].

418 La República de Polonia considera que estas emisiones adicionales de CO_2 también pueden poner en entredicho la consecución por los Estados miembros de los objetivos fijados en el Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 525/2013 (DO 2018, L 156, p. 26).

419 En cuanto a las emisiones adicionales de contaminantes atmosféricos, según la República de Polonia, pueden obstaculizar significativamente el cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros en virtud de la Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE (DO 2016, L 344, p. 1). Estas emisiones adicionales también pueden comprometer los objetivos perseguidos por la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DO 2008, L 152, p. 1).

420 Ninguno de los actos impugnados que componen el «Paquete de movilidad» aborda estos distintos riesgos de repercusiones. En la Evaluación de impacto — pilar social, la Comisión se limita a constatar que no ha identificado ninguna incidencia en el medio ambiente de las opciones contempladas. Se alega que esta constatación, sin embargo, no está justificada ni resulta creíble.

421 Aunque algunos Estados miembros y la Comisión han indicado la necesidad de tener en cuenta el impacto de las medidas propuestas, especialmente la obligación de regreso de los vehículos y las restricciones aplicables al transporte de cabotaje, en el incremento del número de trayectos en vacío y de las emisiones de CO_2, y han destacado la necesidad de efectuar un análisis de los efectos del conjunto de estas medidas al nivel de la Unión, se alega que el legislador de la Unión ignoró estas preocupaciones. La elaboración de evaluaciones adicionales antes de la finalización del año 2020, anunciada por la Comisaria responsable de los transportes, la Sra. Vălean, relativas a los efectos del regreso obligatorio de los vehículos al Estado miembro de establecimiento cada ocho semanas y de las restricciones aplicables a las operaciones de transporte combinado, no

subsana en absoluto este incumplimiento, o incluso confirma la procedencia de los presentes motivos y alegaciones, basados en la infracción de las normas del Derecho de la Unión en materia de protección del medio ambiente.

422 El Parlamento y el Consejo consideran que estos motivos y alegaciones son infundados.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

423 En lo tocante, en primer lugar, al artículo 3 TUE, apartado 3, invocado por la República de Lituania, tal como señaló el Abogado General en el punto 566 de sus conclusiones, esta disposición menciona distintos objetivos esenciales perseguidos por la Unión, sin establecer una jerarquía entre ellos, de manera que la realización de estos objetivos, que incluyen, al igual que la protección del medio ambiente, en particular, la implementación de un desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado y una economía social tendente al progreso social, así como la promoción de la protección social, debe ser el resultado de las políticas y de las acciones de la Unión y de los Estados miembros.

424 Por lo tanto, esta disposición no puede formar parte, a diferencia de las disposiciones específicas del Tratado FUE que concretan los objetivos generales que esta enumera y regulan la materia que se está examinando, de los parámetros que permiten apreciar la conformidad con el Derecho primario de una disposición de Derecho derivado (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de marzo de 1992, Compagnie commerciale de l'Ouest y otros, C-78/90 a C-83/90, EU:C:1992:118, apartado 18 y jurisprudencia citada).

425 Por lo que respecta, en segundo lugar, al artículo 191 TFUE, que también ha invocado la República de Lituania, este artículo figura en el título XX de la tercera parte del Tratado FUE, relativo a la política de la Unión en materia medioambiental. Pues bien, el Reglamento 2020/1054 no se adoptó en virtud de esta política, sino de la política común de transportes, que constituye el objeto del título VI de esta misma tercera parte del Tratado FUE, en particular sobre la base del artículo 91 TFUE, apartado 1, y dicha base jurídica no se discute en el marco de los presentes recursos.

426 A este último respecto, también procede recordar que un acto legislativo como el Reglamento 2020/1054 no puede entrar dentro del ámbito de la política medioambiental de la Unión por el solo hecho de que debe tener en cuenta las exigencias relativas a la protección del medio ambiente (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de abril de 2021, Países Bajos/Consejo y Parlamento, C-733/19, EU:C:2021:272, apartado 48 y jurisprudencia citada).

427 De ello se deduce que el artículo 191 TFUE relativo a la política de la Unión en materia medioambiental no es pertinente para el examen de la legalidad del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054.

428 En tercer lugar, en cuanto al artículo 11 TFUE, que figura en el título II de la primera parte de este Tratado y que establece disposiciones de aplicación general, dispone que las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

429 Por lo que se refiere, en cuarto lugar, al artículo 37 de la Carta, este artículo establece que en las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.

430 A este respecto, de las Explicaciones sobre la Carta se desprende que el principio que figura en este artículo se basa, en esencia, en el artículo 3 TUE, apartado 3, así como en los artículos 11 y 191 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, apartado 62).

431 En lo referente, en quinto lugar, a los restantes instrumentos de Derecho derivado invocados por la República de Lituania y la República de Polonia, debe recordarse que, en cuanto a los distintos reglamentos y directivas mencionados en los apartados 418 y 419 de la presente sentencia, en los que se basa este último Estado miembro, la legalidad interna de un acto de la Unión no puede examinarse a la luz de otro acto de la Unión de mismo rango normativo, salvo que haya sido adoptado en aplicación de ese último acto o si está expresamente contemplado, en cualquiera de esos dos actos, que uno prevalece sobre el otro (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo, C-620/18, EU:C:2020:1001, apartado 119), lo que no sucede en el presente caso.

432 Lo mismo sucede, *a fortiori*, en el caso del Pacto Verde, invocado por la República de Lituania y la República de Polonia, que tan solo constituía, en la fecha de la adopción del Reglamento 2020/1054, una comunicación adoptada por la Comisión, así como en cuanto a las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2019, mencionadas en el apartado 417 de la presente sentencia, invocadas por la República de Lituania, cuya supuesta repercusión de naturaleza «política» en la facultad legislativa del Parlamento y del Consejo no puede constituir un motivo de anulación de las disposiciones de dicho Reglamento por el Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de junio de 2018, Polonia/Parlamento y Consejo, C-5/16, EU:C:2018:483, apartado 86).

433 A la vista de lo anterior, únicamente procede examinar si, como alegan, en esencia, la República de Lituania y la República de Polonia, el legislador de la Unión, al adoptar el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, incumplió las exigencias relativas a la protección del medio ambiente derivadas del artículo 11 TFUE, en relación con el artículo 37 de la Carta.

434 A este respecto, antes que nada, debe constatarse que la República de Lituania se limita a afirmar, de manera general y abstracta, que la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 tendrá inevitablemente efectos negativos en la política de la Unión en materia medioambiental. Pues bien, su argumentación se basa en la premisa errónea, como se desprende de los apartados 168 a 180 de la presente sentencia, de que los conductores deben necesariamente regresar, por medio de vehículos pesados que a menudo estarán vacíos, al centro de operaciones del empresario o a sus lugares de residencia cada tres o cuatro semanas, según corresponda. De lo anterior resulta que debe desestimarse esta argumentación.

435 Por otra parte, las alegaciones formuladas por la República de Polonia se refieren casi exclusivamente no a la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, sino a disposiciones contenidas en otros actos que conforman el «Paquete de movilidad». En efecto, la mayoría de los estudios y de los demás elementos en los que se apoya este Estado miembro en este contexto versa sobre la obligación, prevista en el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, relativa al regreso de los vehículos a un centro de operaciones situado en el Estado miembro de establecimiento de la empresa de transporte de que se trata cada ocho semanas. Pues bien, esta última disposición constituye el objeto de motivos distintos en el marco de los recursos dirigidos contra el Reglamento 2020/1055 en los asuntos C-542/20, C-545/20,

C-547/20, C-549/20 a C-552/20 y C-554/20. Por consiguiente, habida cuenta de que los argumentos esgrimidos por la República de Polonia no se refieren a las disposiciones del Reglamento 2020/1054, deben desestimarse por inoperantes.

436 En tercer término, no obstante, en la medida en que la argumentación de la República de Polonia relativa a la infracción del artículo 11 TFUE, en relación con el artículo 37 de la Carta, se refiere específicamente a la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, debe señalarse, por una parte, que el artículo 11 TFUE tiene un carácter transversal que implica que el legislador de la Unión debe integrar las exigencias relacionadas con la protección del medio ambiente en las políticas y las acciones de la Unión y, en concreto, en la política común de transportes en la que se enmarca el Reglamento 2020/1054.

437 Por otra parte, el control de la legalidad del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 que debe efectuar el Tribunal de Justicia, en el presente caso, con respecto al artículo 11 TFUE, en relación con el artículo 37 de la Carta, se refiere a un acto de la Unión en cuyo marco el legislador de esta debe garantizar, como se desprende del apartado 282 de la presente sentencia, un equilibrio entre los distintos intereses y objetivos en juego.

438 En estas circunstancias, aun cuando la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, contemplada de forma aislada, tenga efectos negativos notables en el medio ambiente, se deben tener en cuenta, con el fin de determinar si se ha de declarar la existencia de una infracción del artículo 11 TFUE, en relación con el artículo 37 de la Carta, las restantes acciones que el legislador de la Unión ha emprendido para limitar los efectos negativos del transporte por carretera en el medio ambiente y lograr el objetivo global de reducción de las emisiones contaminantes.

439 En los presentes asuntos, mediante su argumentación basada en la infracción del artículo 11 TFUE, en relación con el artículo 37 de la Carta, la República de Polonia alega, en esencia, que el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 ocasionará emisiones adicionales de CO_2 y de contaminantes debido a los trayectos adicionales de vehículos pesados, a menudo en vacío, a largas distancias que resultarán de su aplicación.

440 Esta argumentación se fundamenta, de este modo, plenamente en la premisa de que dicha disposición implica un regreso obligatorio de los vehículos al centro de operaciones del empresario o al lugar de residencia de los conductores, mientras que solo un número reducido de vehículos regresaba a uno de estos dos lugares antes de la adopción del Reglamento 2020/1054.

441 Pues bien, esta premisa es errónea, como se desprende, en particular, de los apartados 170, 171, 236 y 295 de la presente sentencia.

442 En estas condiciones, lógicamente la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, p. 48) no identificó ninguna repercusión sobre el medio ambiente que resultara de las medidas contempladas por la Comisión en su propuesta de Reglamento sobre tiempo de trabajo.

443 Habida cuenta de todo lo anterior, procede desestimar las alegaciones de la República de Lituania y la República de Polonia basadas en la infracción del artículo 11 TFUE, en relación con el artículo 37 de la Carta.

444 Por consiguiente, no procede examinar ni las alegaciones de la República de Lituania y la República de Polonia basadas en otros actos de la Unión, cuyos objetivos en materia medioambiental se ven supuestamente comprometidos por la adopción del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, ni las diferentes medidas adoptadas por el legislador de la Unión en el sector del transporte por carretera, invocadas por el Parlamento y el Consejo, para apreciar en qué medida este legislador tuvo en cuenta el objetivo global de reducción de las emisiones contaminantes en este sector.

445 En consecuencia, procede desestimar el tercer motivo de la República de Lituania y el quinto motivo de la República de Polonia.

446 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, los recursos interpuestos por la República de Lituania (asunto C-541/20), la República de Bulgaria (asunto C-543/20), Rumanía (asunto C-546/20) y la República de Polonia (asunto C-553/20) deben desestimarse en la medida en que tienen por objeto obtener la anulación del artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054.

3. Sobre el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054

447 En apoyo de sus recursos respectivos que tienen por objeto la anulación del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054, la República de Bulgaria (asunto C-543/20), Rumanía (asunto C-546/20) y Hungría (asunto C-551/20) invocan, según corresponda, la violación, en esencia:

– del principio de proporcionalidad (cuarto motivo de la República de Bulgaria, primera parte del primer motivo de Rumanía y motivo único de Hungría);

– de los principios de igualdad de trato y de no discriminación (segunda parte del quinto motivo de la República de Bulgaria y primera parte del tercer motivo de Rumanía);

– de las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre prestación de servicios (primera parte del primer motivo de Rumanía, relativo a la vulneración del principio de proporcionalidad), y

– de los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE (primera parte del primer motivo de Rumanía, basado en la violación del principio de proporcionalidad).

a) Sobre la violación del principio de proporcionalidad

1) Alegaciones de las partes

448 La República de Bulgaria, mediante su cuarto motivo, Rumanía, mediante la primera parte de su primer motivo, y Hungría, mediante su motivo único, argumentan que el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 no cumple las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad. Si bien, en el marco de su motivo único, Hungría también alega formalmente la existencia de un error manifiesto de apreciación, su argumentación en este contexto tiene únicamente por objeto demostrar una violación de este principio.

449 En primer lugar, la República de Bulgaria, Rumanía y Hungría afirman que el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 vulnera dicho principio en sí mismo, por cuanto, debido al estado actual de la infraestructura europea, la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo constituye una obligación excesivamente difícil o incluso

imposible de cumplir. En efecto, habida cuenta del insuficiente número de zonas de estacionamiento protegidas y de alojamientos adecuados situados cerca de estas, los conductores y las empresas de transporte se enfrentan a menudo a exigencias imposibles de cumplir. En estas condiciones, esta medida no puede aplicarse de manera que se alcancen los objetivos perseguidos, lo que demuestra su carácter manifiestamente inadecuado. Además, dicha medida recae manifiestamente de forma desproporcionada en los conductores y las empresas de transporte. Por consiguiente, al establecer una exigencia que, en la práctica, resulta inaplicable, el legislador de la Unión incurrió en error manifiesto de apreciación.

450 La República de Bulgaria y Hungría señalan que, ya en la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, p. 18), la Comisión había indicado que la Unión carecía, de manera general, de instalaciones de descanso adecuadas y de zonas de estacionamiento protegidas. El estado insuficiente de las instalaciones de descanso en la Unión también se deduce de un estudio publicado por la Comisión [«Study on Safe and Secure Parking Places for Trucks — Final Report» (Estudio relativo a las zonas de estacionamiento protegidas y seguras para los vehículos pesados — Informe final), febrero de 2019 (en lo sucesivo, «Estudio de 2019 sobre las zonas de estacionamiento»), pp. 8 y 18 a 20]. Según este estudio, de entre 300 000 zonas de estacionamiento destinadas, en la Unión, a los vehículos pesados, únicamente unas 47 000 están parcialmente protegidas y solo 7 000 tienen un nivel de seguridad certificado. Dado que la demanda media de áreas de estacionamiento de noche se estima en cerca de 400 000 plazas, de ello resulta un déficit de aproximadamente 100 000 plazas, siendo así que pocas de las zonas existentes garantizan, por lo demás, un nivel adecuado de seguridad y protección. Además, este mismo estudio desvela un reparto desigual de las zonas de estacionamiento seguras y protegidas en relación con los corredores de tráfico europeos, ya que las 7 000 zonas de estacionamiento certificadas solo se encuentran en algunos Estados miembros. Asimismo, el CESE y varios Estados miembros pusieron de relieve esta situación durante el procedimiento legislativo.

451 Las cuestiones de las zonas de estacionamiento y los alojamientos adecuados, aunque son diferentes, están estrechamente relacionadas, en el sentido de que, para el conductor, solo resulta apropiado un alojamiento que esté situado en las proximidades de una zona de estacionamiento adecuada y protegida que permita asegurar la protección de su cargamento. El número limitado de tales zonas de estacionamiento restringe más, si cabe, el número de los alojamientos potenciales que el conductor puede utilizar para disfrutar de su período de descanso semanal.

452 La República de Bulgaria también señala que la insuficiencia de las infraestructuras se pone de manifiesto por la obligación que se impuso a la Comisión, en virtud del artículo 1, punto 7, del Reglamento 2020/1054, de preparar un informe para el Parlamento y el Consejo, a más tardar el 31 de diciembre de 2024, en cuanto a la disponibilidad de las instalaciones de descanso adecuadas para los conductores. Rumanía añade que esta misma disposición impone a la Comisión la obligación de publicar una lista de todas las zonas de estacionamiento. Sin embargo, a día de hoy no se ha creado ningún sitio de Internet a tal efecto.

453 Rumanía también alega que, con el fin de respetar el artículo 1, punto 6, letra c], del Reglamento 2020/1054, los conductores que se encuentran en trayectos carentes de zonas de estacionamiento seguras y protegidas no tienen otra opción que la de utilizar las zonas no protegidas, en las que dejan los vehículos sin vigilancia durante sus períodos de descanso que pasan en un alojamiento adecuado, exponiendo de este modo el vehículo a la criminalidad. Pues bien, en virtud del Convenio relativo al Contrato de Transporte Internacional de Mercancías por Carretera (CMR), hecho en Ginebra el 19 de mayo de 1956, el transportista es responsable de la pérdida total o parcial o de las averías que se produzcan entre el momento de recepción de la mercancía y el de la

entrega, así como del retraso en la entrega. En consecuencia, en el estado actual de la infraestructura europea, la solución legislativa adoptada en este Reglamento no mejora las condiciones de trabajo de los conductores, sino que, muy al contrario, podría tener como efecto aumentar su fatiga y su estrés, así como los riesgos para su seguridad, sus mercancías y sus vehículos. En el mismo sentido, la República de Bulgaria alega que la falta de zonas de estacionamiento protegidas para los vehículos pesados en la Unión incrementa el riesgo de robos y de problemas en materia de seguros para los transportistas.

454 La República de Bulgaria añade igualmente que la imposibilidad de cumplir la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo expone a los conductores y a las empresas de transporte al riesgo de que se les impongan sanciones que pueden conllevar, para estos últimos, la pérdida de la honorabilidad, en el sentido del artículo 6 del Reglamento n.º 1071/2009 y, por tanto, se les cierre el acceso al mercado del transporte por carretera de mercancías de la Unión. A este respecto, es irrelevante que la lista de las infracciones más graves de las normas de la Unión no incluya el incumplimiento de esta prohibición.

455 En este contexto, Rumanía y Hungría hacen referencia al Reglamento RTE-T, especialmente a sus artículos 38, apartado 3, y 39, apartado 2, letra c), así como a las orientaciones revisadas para el desarrollo de esta Red Transeuropea de Transporte, mencionadas en el considerando 19 del Reglamento 2020/1054. Estas disposiciones prueban asimismo la insuficiencia, en su estado actual, de la infraestructura europea.

456 Hungría señala, además, que el artículo 8 *bis*, apartados 3 y 4, del Reglamento n.º 561/2006, según lo insertó el artículo 1, punto 7, del Reglamento 2020/1054, incluye exhortaciones reiteradas a la creación de zonas de estacionamiento seguras y protegidas. Asimismo, las medidas de creación de tales zonas solo pueden producir sus efectos en el futuro, si bien no se ha establecido un período transitorio adecuado, siendo así, además, que la prohibición en cuestión es absoluta. La República de Bulgaria cuestiona también la ausencia de un período transitorio para la entrada en vigor de la disposición examinada.

457 La República de Bulgaria sostiene a continuación que los Estados miembros no tienen ninguna obligación de garantizar, al menos hasta determinada fecha, unos alojamientos adaptados suficientes, así como zonas protegidas y seguras de estacionamiento. Así pues, un Estado miembro puede verse alentado a no incrementar el número de las infraestructuras con el fin de limitar las prestaciones de servicios de transporte de los transportistas extranjeros en su territorio.

458 La República de Bulgaria también alega que la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo supone costes adicionales significativos para las empresas de transporte, que son mayoritariamente pymes, dado que estas empresas están obligadas a pagar un alojamiento adecuado para los descansos semanales de sus conductores cuando estos últimos estén lejos de sus lugares de residencia. También se derivan de ello gastos por los posibles desvíos y viajes en vacío únicamente justificados por el afán de encontrar un alojamiento adecuado. Según un estudio de KPMG, titulado «The Bulgarian haulage sector — Market study: An impact assessment of Mobility Package I» (El sector búlgaro del transporte de mercancías por carretera — Estudio de mercado: evaluación de impacto del Paquete de movilidad I), publicado el 8 de octubre de 2019 (p. 37), los gastos que deberán soportar las empresas de transporte búlgaras debido a la medida en cuestión se estiman en 143 millones de euros. En el mismo sentido, Rumanía arguye que dicha medida es manifiestamente inadecuada y no es necesaria, habida cuenta del objetivo de reducción de las cargas administrativas y financieras impuestas a las empresas de transporte.

459 La República de Bulgaria alega, además, que la interpretación del concepto de «alojamiento apropiado y adaptado» es una fuente de inseguridad jurídica, lo que, según admitió la propia Comisión, da lugar a problemas de aplicación. Rumanía, por su parte, afirma que las divergencias entre Estados miembros en cuanto a las sanciones por el incumplimiento de la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo, puestas de relieve en la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, p. 18), no se resuelven en el Reglamento 2020/1054, de manera que los Estados miembros continuarán aplicando sanciones diferentes, prolongando así la situación de inseguridad jurídica para las empresas de transporte y los conductores. De este modo, la solución legislativa también es inadecuada desde este punto de vista, dado que contraviene el objetivo perseguido por el Reglamento 2020/1054 consistente en uniformizar la interpretación y la aplicación de las normas y en facilitar la aplicación transfronteriza de la legislación social de manera coherente.

460 Asimismo, la República de Bulgaria, Hungría y Rumanía ponen en duda la pertinencia de la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Vaditrans (C-102/16, en lo sucesivo, «sentencia Vaditrans», EU:C:2017:1012). En particular, según Hungría y Rumanía, esta sentencia carece de relevancia en los presentes recursos, dado que, en el marco del procedimiento judicial que dio lugar a dicha sentencia, no se aportó ante el Tribunal de Justicia ningún dato relativo a las instalaciones de descanso disponibles en los Estados miembros ni, por ello, fue tomado en consideración por dicho Tribunal. Así pues, el Tribunal de Justicia no examinó la cuestión de la proporcionalidad y, en particular, no valoró una circunstancia pertinente para la aplicación de la normativa en cuestión, a saber, que la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo es a menudo imposible de aplicar en la práctica debido al insuficiente número de instalaciones de descanso disponibles en los Estados miembros. El Tribunal de Justicia respondió a una cuestión de interpretación, mientras que, en el presente caso, se trata de determinar si, a la luz de los elementos disponibles, el legislador de la Unión efectuó un ejercicio adecuado de su facultad de apreciación y cumplió el requisito de proporcionalidad.

461 Rumanía señala también que, a resultas de la sentencia Vaditrans, el Reglamento n.º 561/2006 debe interpretarse en todo caso en el sentido de que prohíbe el disfrute del descanso semanal normal en la cabina del vehículo. Sin embargo, el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 no se limita a consagrar esta prohibición, sino que realiza unas precisiones adicionales. La República de Bulgaria también argumenta que este Reglamento no se limita a ejecutar la sentencia Vaditrans, sino que añade la exigencia de que los períodos de descanso examinados se tomen en un alojamiento apropiado y adaptado para ambos sexos que disponga de instalaciones para dormir y sanitarias adecuadas.

462 Por último, la República de Bulgaria y Rumanía sostienen que existen medidas adecuadas alternativas que son menos restrictivas. Así, en primer término, según la opinión expresada por la propia Comisión en la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, p. 46), se debe permitir a los conductores tomar sus descansos semanales normales o compensatorios a bordo del vehículo, a condición de que se trate de una libre elección del conductor o de que esté justificado en atención a las circunstancias. Una segunda medida posible sería la instauración de una excepción en los casos en los que no existan alojamientos adecuados en un radio determinado desde la ubicación del conductor. Un tercer enfoque alternativo posible, como propuso el CDR, sería no aplicar la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo si este período de descanso se toma en un lugar en el que existe un nivel de seguridad suficiente e instalaciones sanitarias adecuadas y la cabina del conductor se ajusta a las especificaciones que fije el comité de transportes por carretera. Sería posible también establecer un período transitorio tras el cual la Comisión constatara la suficiencia de los alojamientos y de

las zonas de estacionamiento seguras y protegidas en toda la Unión. Este período transitorio podría venir acompañado de una obligación de que los Estados miembros garantizasen que emprenderán las acciones necesarias para crear infraestructuras adecuadas.

463 En segundo lugar, Rumanía y Hungría cuestionan el examen efectuado por el legislador de la Unión de la proporcionalidad de la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo.

464 En efecto, alegan que de la información disponible en el momento de la adopción del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 se desprende que el legislador de la Unión tenía conocimiento del actual estado incompleto de la infraestructura europea. Pues bien, la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, p. 18) presenta el déficit de zonas de estacionamiento y de alojamientos adecuados como un factor que favorece la práctica consistente en tomar el período de descanso en la cabina del vehículo. Esta evaluación de impacto precisa incluso que, debido a esta situación, los conductores disfrutan de mejores condiciones de descanso en la cabina que si recurren a las demás soluciones disponibles. Asimismo, la Comisión mencionó la amplitud de este déficit en el Estudio de 2019 sobre las zonas de estacionamiento. Además, los apartados 3 y 4 del artículo 8 *bis* del Reglamento n.º 561/2006, en su versión modificada por el artículo 1, punto 7, del Reglamento 2020/1054, incluyen exhortaciones reiteradas a la creación de zonas de estacionamiento seguras y protegidas, lo que demuestra que el legislador de la Unión impuso la obligación cuestionada siendo consciente del número insuficiente de zonas de estacionamiento de una calidad adecuada.

465 De ello resulta, a su entender, que el legislador de la Unión incurrió en error manifiesto al no tener en cuenta elementos esenciales para la adopción de la medida examinada y al no valorar las pruebas pertinentes.

466 El Parlamento y el Consejo consideran infundados estos motivos y alegaciones.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

467 Mediante su argumentación, la República de Bulgaria, Rumanía y Hungría cuestionan la conformidad del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 con el principio de proporcionalidad. Dado que Rumanía y Hungría ponen en entredicho, además, que el legislador de la Unión haya efectuado siquiera un examen de la proporcionalidad de esta disposición, procede examinar en primer lugar esta última alegación.

i) Sobre la realización por el legislador de la Unión de un examen de la proporcionalidad del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054

468 Consta que el legislador de la Unión disponía, cuando adoptó el Reglamento 2020/1054, de una evaluación de impacto referida, en particular, al disfrute del período de descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo. En efecto, la Evaluación de impacto — pilar social, que acompañaba a la propuesta de Reglamento sobre tiempo de trabajo, señaló la interpretación divergente que realizaban las autoridades de los Estados miembros de las disposiciones del Reglamento n.º 561/2006 en cuanto al período de descanso semanal, así como la disparidad de las legislaciones y de las prácticas nacionales relativas al disfrute de este período de descanso a bordo del vehículo (parte 1/2, pp. 21, 23, 30, 31 y 34). Esta evaluación de impacto también examinó en

detalle, desde la perspectiva del resultado del procedimiento prejudicial que entonces se encontraba pendiente ante el Tribunal de Justicia en el asunto C-102/16, Vaditrans, la incidencia de una medida que aclaraba esta cuestión (parte 1/2, pp. 41, 42, 45, 47, 51, 55, 56, 61, 63, 64 y 70).

469 En este contexto, el artículo 1, punto 5, letra c), de esta propuesta preveía insertar en el artículo 8 del Reglamento n.º 561/2006 un apartado 8 *bis* que disponía que los períodos de descanso semanal normales o compensatorios no pueden tomarse a bordo del vehículo, sino que deben tomarse en un alojamiento apropiado que disponga de instalaciones sanitarias y para el descanso adecuadas, proporcionadas o pagadas por el empresario, o en el domicilio o en otro lugar privado elegido por el conductor.

470 Mediante su argumentación, no obstante, Rumanía y Hungría reprochan al legislador de la Unión el no haber tenido en cuenta, cuando estableció, en el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054, la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo, la penuria de infraestructuras de alojamiento adecuadas y de zonas de estacionamiento seguras y protegidas en toda la Unión, cuando este dato era esencial, según estos Estados miembros, para el examen de la proporcionalidad de dicha prohibición.

471 Sin embargo, debe señalarse que el legislador de la Unión estaba plenamente informado de esta penuria cuando adoptó la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo. En efecto, como señalan las mismas Rumanía y Hungría, dicha penuria se había puesto claramente de relieve durante el procedimiento legislativo tanto en la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, pp. 18, 23, 31 y 34) como en el Estudio de 2019 sobre las zonas de estacionamiento.

472 Además, el legislador de la Unión tuvo debidamente en cuenta esta circunstancia cuando adoptó el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054. En efecto, por una parte, no prohibió el disfrute de todo período de descanso a bordo del vehículo, ya que las pausas y los períodos de descanso diarios y los períodos de descanso semanal reducidos a bordo del vehículo siguen estando autorizados. Por otra parte, consideró, de conformidad con la propuesta de Reglamento sobre tiempo de trabajo elaborada por la Comisión sobre la base de esta evaluación de impacto, que la penuria de infraestructuras de alojamiento y de zonas de estacionamiento no constituía un obstáculo para la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo, habida cuenta de la existencia de lugares alternativos en los que el conductor puede tomar estos períodos de descanso, en particular el lugar de su residencia, que es uno de los lugares a los que la empresa de transporte debe permitir al conductor regresar, si lo desea, a intervalos regulares de tres o cuatro semanas, según corresponda, con arreglo al artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054.

473 En estas condiciones, no cabe criticar al legislador de la Unión por no haber tenido en cuenta plenamente un dato esencial para el examen de la proporcionalidad de la prohibición prevista en el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054.

474 Es irrelevante a este respecto que el legislador de la Unión no haya extraído de los distintos datos a su disposición las conclusiones a las que Rumanía y Hungría consideran que debería haber llegado. A este respecto, las imputaciones mediante las cuales estos Estados miembros reprochan al legislador de la Unión que no remediara de manera adecuada la penuria de infraestructuras de alojamiento y de zonas de estacionamiento en el marco del Reglamento 2020/1054 deben apreciarse en el marco del examen de la propia conformidad del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 con las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad.

475 Por consiguiente, procede desestimar las alegaciones de Rumanía y de Hungría basadas en la ausencia de un examen por parte del legislador de la Unión de los efectos derivados de la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo.

ii) Sobre la proporcionalidad del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054

476 El artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006 establecía que, 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.

477 El artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 sustituyó, a partir del 20 de agosto de 2020, este artículo 8, apartado 8, estableciendo que los períodos de descanso semanal normales o compensatorios, es decir, los períodos de descanso distintos de los contemplados en esta antigua disposición, no pueden ser disfrutados por los conductores en un vehículo, sino que estos deben tomarlos en un alojamiento apropiado y adaptado para ambos sexos y que disponga de instalaciones para dormir y sanitarias adecuadas, precisándose que todos los gastos de alojamiento fuera del vehículo deberán correr a cargo del empresario.

478 El objetivo perseguido por el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054, en virtud del cual debe examinarse la proporcionalidad de esta disposición, es mejorar, como se desprende, en particular, de los considerandos 1, 2, 6, 8, 13 y 36 de dicho Reglamento, las condiciones de trabajo y la seguridad vial de los conductores en la Unión, al garantizar que dispongan de un alojamiento de calidad para el disfrute de sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio. La finalidad de esta disposición, por tanto, es subsanar la ausencia de normas claras relativas a los períodos de descanso semanal. Este objetivo se inscribe, como ya se ha señalado en el apartado 250 de la presente sentencia, en el marco del objetivo más general perseguido por dicho Reglamento, que consiste en garantizar unas condiciones comerciales justas entre las empresas de transporte por carretera a fin de crear un sector del transporte por carretera seguro, eficiente y socialmente responsable que garantice la no discriminación y atraiga a trabajadores cualificados.

479 La República de Bulgaria, Rumanía y Hungría, que no cuestionan la legitimidad de estos diferentes objetivos, sostienen que el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 incumple, en sí mismo, las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad.

480 Para determinar si la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo, según se establece en esta disposición, respeta el principio de proporcionalidad, se ha de examinar si tal medida es adecuada para realizar el objetivo perseguido por dicha disposición, consistente en mejorar las condiciones de trabajo y la seguridad vial de los conductores, si no va manifiestamente más allá de lo necesario para realizar dicho objetivo y si es proporcionada en relación con el referido objetivo.

– Sobre la idoneidad del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 para lograr el objetivo perseguido

481 En lo referente, en primer lugar, a la idoneidad del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 para realizar el objetivo perseguido por esta disposición, de entrada debe recordarse que, en la sentencia Vaditrans, el Tribunal de Justicia, en esencia, declaró, en particular en sus apartados 31 a 33 y 48, que el artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006, en su versión

aplicable antes de la entrada en vigor de este artículo 1, punto 6, letra c), debía interpretarse, para preservar su efecto útil, teniendo también en cuenta el apartado 6 de este artículo 8, en el sentido de que prohibía el disfrute de los períodos de descanso semanales normales a bordo del vehículo. En efecto, según su tenor, el referido artículo 8, apartado 8, solo permitía expresamente, y además sujeto a ciertas condiciones, que se tomaran los períodos de descanso diarios y los períodos de descanso semanales reducidos a bordo del vehículo.

482 Tras indicar que tal interpretación quedaba corroborada por la génesis de esta última disposición y por el contexto en el que se enmarcaba, el Tribunal de Justicia destacó que esta interpretación pretendía manifiestamente alcanzar los objetivos perseguidos por el Reglamento n.º 561/2006, consistentes en mejorar de las condiciones de trabajo de los conductores y la seguridad vial (sentencia Vaditrans, apartado 43).

483 En efecto, el Tribunal de Justicia precisó que, aunque el diseño de los vehículos y de las cabinas había experimentado mejoras considerables, una cabina de camión no parecía constituir un lugar de descanso adaptado a períodos de descanso más largos que los períodos de descanso diarios y los períodos de descanso semanales reducidos y que los conductores debían tener la posibilidad de pasar sus períodos de descanso semanal normales en un lugar que ofreciera condiciones de alojamiento adaptadas y adecuadas (sentencia Vaditrans, apartado 44).

484 En este contexto, el Tribunal de Justicia añadió que, si se interpretara que el artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006 permite que el conductor disfrute de sus períodos de descanso semanal normales en su vehículo, tal interpretación implicaría que un conductor podría efectuar la totalidad de sus períodos de descanso en la cabina del vehículo, a saber, en un lugar que no ofrece condiciones de alojamiento adaptadas, lo que no puede contribuir a la consecución del objetivo de mejora de las condiciones de trabajo de los conductores que persigue este Reglamento (sentencia Vaditrans, apartado 45).

485 De lo anterior se deduce que la prohibición establecida en el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054, que codifica la interpretación realizada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Vaditrans, es adecuada para contribuir a la consecución del objetivo consistente en mejorar las condiciones de trabajo y la seguridad vial de los conductores.

486 Las alegaciones formuladas por la República de Bulgaria, Rumanía y Hungría no ponen en entredicho esta consideración.

487 En primer lugar, en la medida en que la República de Bulgaria y Rumanía alegan que el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 incluye precisiones adicionales en relación con el artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006, según lo interpretó el Tribunal de Justicia en la sentencia Vaditrans, debe señalarse que la República de Bulgaria se limita a afirmar que la obligación de disfrutar del período de descanso semanal normal o compensatorio «en un alojamiento apropiado y adaptado para ambos sexos que disponga de instalaciones para dormir y sanitarias adecuadas», establecida en este artículo 1, punto 6, letra c), es una exigencia nueva resultante de la adopción del Reglamento 2020/1054.

488 Sin embargo, tal argumentación no puede prosperar.

489 En efecto, en primer término, el Tribunal de Justicia resaltó expresamente, en los apartados 44 y 45 de la sentencia Vaditrans, que el artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006, en su versión aplicable antes de la entrada en vigor del Reglamento 2020/1054, debía interpretarse en

el sentido de que el período de descanso semanal normal debe tomarse en un alojamiento adaptado y adecuado, lo que implica necesariamente que las instalaciones para dormir y sanitarias de dicho lugar sean adecuadas para ambos sexos. A mayor abundamiento, la exigencia de un «equipa[miento adecuado] para el descanso de cada uno de los conductores» ya figuraba expresamente en la propia redacción de esta última disposición.

490 Seguidamente, el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 44 de la sentencia Vaditrans, que una cabina de camión no constituye un alojamiento adaptado a períodos de descanso más largos que los períodos de descanso diarios y los períodos de descanso semanales reducidos, contemplados en esta última disposición, que, con arreglo al artículo 4, letras g) y h), del Reglamento n.º 561/2006, se refieren a períodos de descanso comprendidos, según corresponda, entre tres horas y menos de cuarenta y cinco horas. De ello resulta necesariamente que un período de descanso semanal de al menos cuarenta y cinco horas, tomado como compensación de la reducción de un período de descanso semanal previo, tampoco podía verificarse, en virtud del artículo 8, apartado 8, de este Reglamento, a bordo del vehículo.

491 Por último, dado que el lugar de descanso adaptado a períodos de descanso más largos, mencionado de este modo por el Tribunal de Justicia en el apartado 44 de la sentencia Vaditrans, debe sustituir a la cabina de un camión para los descansos semanales normales, siendo así que esta cabina, en principio, se pone a disposición del conductor a cargo y por cuenta del empresario, de ello se deduce, también por lógica, que todo lugar de descanso adaptado que sustituya a la cabina de un camión debe igualmente ser puesto a su disposición por el empresario.

492 Por consiguiente, debe constatarse que el hecho de que el legislador de la Unión, al adoptar el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054, codificara la interpretación establecida en la sentencia Vaditrans a la vez que la precisaba en ciertos aspectos puede corroborar la idoneidad de esta disposición para lograr el objetivo perseguido.

493 En segundo lugar, contrariamente a lo que alegan Hungría y Rumanía, la sentencia Vaditrans es pertinente para la apreciación de la proporcionalidad del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054, habida cuenta que, como acaba de señalarse, de esta sentencia se desprende que la prohibición de que un conductor tome los períodos de descanso semanal normales o compensatorios a bordo del vehículo no resulta de la entrada en vigor de esta última disposición, sino del artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006, en su redacción anterior a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1054. A este respecto, resulta irrelevante que, en la sentencia Vaditrans, dictada sobre la base del artículo 267 TFUE, el Tribunal de Justicia, en ausencia de una petición en este sentido del órgano jurisdiccional remitente en este asunto, no examinara la cuestión de la proporcionalidad del artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006, en su versión aplicable antes de la entrada en vigor del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054.

494 En efecto, si Hungría y Rumanía consideraban que la versión anterior del artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006 era inválida o que la validez de esta disposición exigía una interpretación diferente, tenían la posibilidad, con arreglo al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de alegarlo en el marco del procedimiento prejudicial en el asunto que dio lugar a la sentencia Vaditrans. En cambio, tal argumentación no puede prosperar útilmente en apoyo de motivos por los que se solicita la anulación del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054.

495 En tercer lugar, con respecto a la argumentación invocada por la República de Bulgaria, Rumanía y Hungría, basada en la penuria de alojamientos adecuados y de zonas de estacionamiento seguras y protegidas en el territorio de la Unión, de entrada debe recordarse que, como se ha destacado en el apartado 471 de la presente sentencia, este estado de penuria fue señalado por la Comisión en su Evaluación de impacto — pilar social, y posteriormente en el Estudio de 2019 sobre las zonas de estacionamiento. Ni el Parlamento ni el Consejo cuestionan, por lo demás, la penuria de zonas de estacionamiento seguras y protegidas.

496 Sin embargo, el Reglamento 2020/1054 tiene como objetivo incrementar la protección social de los conductores, mientras que la mejora de las infraestructuras de transporte y de estacionamiento de carretera en la Unión es objeto, esencialmente, de otros actos legislativos adoptados en virtud de bases jurídicas distintas.

497 En particular, el Reglamento RTE-T, adoptado sobre la base del artículo 172 TFUE, que exige la aprobación del Estado miembro afectado para las orientaciones y los proyectos de interés común que se refieren a su territorio, establece, en su artículo 39, apartado 2, letra c), 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 de ofrecer zonas de estacionamiento adecuadas con un nivel suficiente de seguridad y protección a los usuarios comerciales de la carretera.

498 Además, consta que diversos instrumentos del Derecho de la Unión prevén posibilidades de cofinanciación por la Unión dirigidas a acelerar y promover la construcción de infraestructuras de estacionamiento adecuadas. Es el caso, en particular, del Reglamento (UE) n.º 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa», por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 680/2007 y (CE) n.º 67/2010 (DO 2013, L 348, p. 129), y del Reglamento Delegado (UE) 2016/1649 de la Comisión, de 8 de julio de 2016, que complementa el Reglamento n.º 1316/2013 (DO 2016, L 247, p. 1), que establece las prioridades de financiación en el ámbito del transporte a efectos de los programas de trabajo plurianuales y anuales.

499 El examen de la idoneidad de la prohibición establecida en el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 no puede efectuarse, no obstante, en virtud de un objetivo que esta medida no persigue.

500 Por el contrario, procede comprobar si, como alegan la República de Bulgaria, Rumanía y Hungría, habida cuenta de la penuria de alojamientos adecuados y de zonas de estacionamiento seguras y protegidas, la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo no puede considerarse como una medida apropiada para realizar el objetivo consistente en mejorar las condiciones de trabajo de los conductores. En efecto, según estos Estados miembros, esta penuria hace que resulte excesivamente difícil, si no imposible, el cumplimiento de la prohibición, de manera que esta corre el riesgo de tener el efecto de frustrar este objetivo al aumentar la fatiga y el estrés de los conductores.

501 A este respecto, es cierto que la posibilidad de respetar las normas relativas a los períodos de descanso previstas en el Reglamento n.º 561/2006 puede depender, de manera general, en particular, de la disponibilidad de alojamientos y de zonas de estacionamiento adecuados [véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2023, Comisión/Dinamarca (Período máximo de estacionamiento), C-167/22, EU:C:2023:1020, apartado 45].

502 Sin embargo, por lo que respecta, por un lado, a la incidencia de la supuesta penuria de alojamientos adecuados en la idoneidad del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 para realizar el objetivo de protección social que persigue, debe destacarse, en primer término, que, como ya se ha indicado en el apartado 472 de la presente sentencia, esta disposición no prohíbe a los conductores que disfruten de cualquier período de descanso, sea el que sea, a bordo del vehículo, sino que se aplica exclusivamente a los períodos de descanso semanal normal o compensatorio. Así pues, la prohibición que establece no afecta a las pausas ni a los períodos de descanso diarios y a los períodos de descanso semanal reducidos.

503 En segundo término, estos períodos de descanso que el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 prohíbe que los conductores tomen a bordo del vehículo son precisamente aquellos para cuyo disfrute las empresas de transporte están obligadas, con arreglo al artículo 1, punto 6, letra d), de este Reglamento, a organizar el trabajo de los conductores de manera que estos últimos puedan regresar, según corresponda, cada tres o cuatro semanas al centro de operaciones del empresario o a sus lugares de residencia, con el fin de comenzar el disfrute o disfrutar en dichos lugares, respectivamente, de sus períodos de descanso semanal normales o compensatorios.

504 Así, contrariamente a lo que suponen la República de Bulgaria, Rumanía y Hungría, el disfrute de los períodos de descanso semanales normal o compensatorio no exige sistemáticamente el acceso a alojamientos distintos del lugar de residencia de los conductores. Como se desprende del considerando 13 del Reglamento 2020/1054, únicamente cuando los conductores no toman, como tienen derecho a hacer, sus períodos de descanso semanal normales o compensatorios en sus lugares de residencia deben estos, de conformidad con la exigencia establecida en el artículo 1, punto 6, letra c), de este Reglamento, disponer de un alojamiento de calidad apropiado y adaptado para ambos sexos para tomar estos períodos de descanso. De ello se desprende que esta disposición, leída en relación con el artículo 1, punto 6, letra d), de dicho Reglamento, en realidad puede subsanar, al menos parcialmente, la penuria de alojamientos adecuados, señalada por la Comisión en su Evaluación de impacto — pilar social.

505 Por último, es cierto que el considerando 15 del Reglamento 2020/1054 expone que los conductores pueden tomar sus períodos de descanso semanal normales o compensatorios en un alojamiento adecuado que «puede» ser adyacente a una zona de estacionamiento. No obstante, en el caso de que los conductores decidan no regresar a uno de los dos lugares especificados en el artículo 1, punto 6, letra d), de este Reglamento para disfrutar en este período de descanso, no están en absoluto obligados, contrariamente a lo que alegan la República de Bulgaria, Rumanía y Hungría, a escoger tal alojamiento adyacente a una zona de estacionamiento. En efecto, si bien el artículo 1, punto 6, letra c), de dicho Reglamento exige que los conductores tomen el referido período de descanso en un «alojamiento apropiado y adaptado», no exige que este lugar sea adyacente a una zona de estacionamiento. A este respecto, no cabe razonablemente esperar que un conductor pase su período de descanso semanal de una duración de al menos cuarenta y cinco horas en las proximidades de tal zona de estacionamiento. Ahora bien, ninguno de estos Estados miembros sostiene que la penuria de infraestructuras identificada por la Comisión en su Evaluación de impacto — pilar social se refiera a los alojamientos que no son adyacentes a una zona de estacionamiento y que estos alojamientos no sean adecuados.

506 Por otro lado, en cuanto a los efectos de la supuesta penuria de zonas de estacionamiento adecuadas en la idoneidad del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 para alcanzar el objetivo de protección social que persigue, debe destacarse, primeramente, que esta disposición no impone obligación alguna en cuanto al lugar de estacionamiento del vehículo. Así

pues, nada obliga al conductor a dejar su vehículo, durante el disfrute de su período de descanso semanal normal o compensatorio, en una zona de estacionamiento reservada a los vehículos pesados.

507 A continuación, como ha resaltado acertadamente el Consejo, la retirada de la prohibición de que los conductores tomen sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo no permitiría paliar la insuficiencia de zonas de estacionamiento seguras y protegidas, puesta de relieve por la Evaluación de impacto — pilar social, puesto que, en todo caso, seguiría siendo necesario un lugar de estacionamiento durante el período correspondiente a esos períodos de descanso. Asimismo, tal retirada, en la medida en que reduciría la posibilidad de que los conductores tomen dichos períodos de descanso en sus lugares de residencia tras haber estacionado sus vehículos en el centro de operaciones del empresario, podría incluso contribuir a agravar la situación de penuria denunciada por la República de Bulgaria, Rumanía y Hungría, habida cuenta de que, en tal caso, los conductores ocuparían más las zonas de estacionamiento seguras y protegidas disponibles.

508 Por último, en cuanto al supuesto riesgo de robo de los cargamentos, que hace difícil asegurarlos, debe señalarse que, con arreglo al artículo 4, letras f) a h), del Reglamento n.º 561/2006, los conductores deben disponer libremente de sus períodos de descanso, ya sean diarios o semanales, de manera que no pueden ser considerados responsables de la vigilancia de tal cargamento cuando disfrutan de sus períodos de descanso.

509 En cualquier caso, este riesgo no deriva de la medida específica de prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo, instaurada por el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054, sino, de forma más general, de la penuria de zonas de estacionamiento seguras y protegidas, debiéndose recordar, no obstante, que los conductores están autorizados a tomar todos sus demás períodos de descanso a bordo de un vehículo estacionado.

510 De este modo, si bien es cierto que, según el Estudio de 2019 sobre las zonas de estacionamiento, el robo de cargamentos en la Unión implica la pérdida de más de 8 200 millones de euros, no se desprende de este Estudio que dicha pérdida resulte específicamente de robos cometidos durante el disfrute, por los conductores, de sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio, que el artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006, en su versión anterior a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1054, ya prohibía tomar a bordo del vehículo.

511 A la vista de lo anterior, no cabe considerar que la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo sea una medida inadecuada para realizar el objetivo de mejora de las condiciones de trabajo y de seguridad vial de los conductores por el hecho de que su entrada en vigor no esté supeditada al establecimiento de infraestructuras apropiadas en materia de alojamiento y de zonas de estacionamiento.

512 A mayor abundamiento, se ha de señalar que, mediante el artículo 1, apartado 7, del Reglamento 2020/1054, el legislador de la Unión introdujo un artículo 8 *bis* en el Reglamento n.º 561/2006, el cual contiene, como se desprende de los considerandos 15, 17 y 18 del Reglamento 2020/1054, disposiciones específicas destinadas a favorecer el acondicionamiento de zonas de estacionamiento de buena calidad, mediante la elaboración de normas mínimas y la mejora de la accesibilidad de la información relativa a las instalaciones de descanso disponibles. Pues bien, tales

mejoras deben poder facilitar la planificación por el empresario de las actividades del conductor, con el fin de que este pueda dirigirse a una zona de estacionamiento correspondiente a lo que este empresario considere apropiado para las mercancías transportadas.

513 En efecto, para empezar, en su apartado 2, el artículo 8 *bis* del Reglamento n.º 561/2006, según lo introdujo el artículo 1, punto 7, del Reglamento 2020/1054, confiere a la Comisión la facultad de elaborar normas más detalladas sobre el nivel de servicio y de seguridad de las zonas de estacionamiento, en particular en lo referente a las instalaciones sanitarias adaptadas a ambos sexos y a los procedimientos de certificación. Además, en su apartado 1, este mismo artículo 8 *bis* establece la obligación de que la Comisión vele por que la información sobre las zonas de estacionamiento seguras y protegidas sea fácilmente accesible para los conductores, así como que publique en un sitio web oficial que se actualice periódicamente una lista de las zonas de estacionamiento certificadas.

514 El hecho alegado por Rumanía de que la Comisión no ha publicado esta lista, si bien podría constituir, en su caso, un incumplimiento por parte de esta, en cambio no permite demostrar en modo alguno que el legislador de la Unión, al adoptar el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054, estableciera una medida que era inadecuada para la consecución del objetivo que persigue.

515 A continuación, con arreglo al artículo 8 *bis*, apartado 4, del Reglamento n.º 561/2006, la Comisión es responsable de presentar al Parlamento y al Consejo, a más tardar el 31 de diciembre de 2024, un informe sobre la disponibilidad de instalaciones de descanso adecuadas para los conductores y de instalaciones de estacionamiento protegidas, así como sobre el acondicionamiento de zonas de estacionamiento seguras y protegidas que estén certificadas.

516 Por último, el artículo 8 *bis*, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 561/2006 reitera que incumbe a los Estados miembros, con arreglo al artículo 39, apartado 2, letra c), del Reglamento RTE-T, fomentar la creación de zonas de estacionamiento para los usuarios comerciales de la carretera, mientras que el considerando 19 del Reglamento 2020/1054 recuerda, además, la importancia de que haya suficientes oportunidades de cofinanciación por parte de la Unión para acelerar y promover la construcción de infraestructuras de estacionamiento adecuadas.

517 Contrariamente a lo que sostiene la República de Bulgaria, estas obligaciones, lejos de demostrar la falta de idoneidad del artículo 1, punto 6, letra c), de este Reglamento para alcanzar el objetivo perseguido, dejan patente, al contrario, que el legislador de la Unión permanece atento a la problemática de la penuria de las zonas de estacionamiento.

518 Asimismo, en cuanto a la alegación de la República de Bulgaria de que, al no existir un plazo establecido para que los Estados miembros garanticen unas infraestructuras adecuadas, algunos de ellos podrían tener incentivos para no incrementar el número de estas infraestructuras con el fin de limitar las prestaciones de servicios realizadas en sus territorios por empresas de transporte establecidas en otros Estados miembros, debe rechazarse por especulativa, a falta de todo elemento probatorio que pueda justificar su procedencia.

519 De este modo, de todas las consideraciones anteriores se desprende que el hecho de que exista una penuria de alojamientos adecuados y de zonas de estacionamiento seguras y protegidas en el territorio de la Unión no demuestra el carácter inadecuado, para lograr el objetivo perseguido por el Reglamento 2020/1054, de la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo, establecida en el artículo 1, punto 6, letra c), de este Reglamento.

520 En cuarto lugar, en lo tocante a la argumentación de la República de Bulgaria y de Rumanía relativa a la supuesta inseguridad jurídica que rodea a la interpretación y a la aplicación del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054, ha de señalarse que, mediante esta disposición, el legislador de la Unión pretendía garantizar una aplicación uniforme de la prohibición de tomar los períodos de descanso semanal normales o compensatorios a bordo del vehículo y la obligación correlativa de tomarlos en un alojamiento apropiado y adaptado. En efecto, el artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006, en su redacción anterior a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1054, había podido generar incertidumbres debido a las divergencias de interpretación y de aplicación de esta disposición por las autoridades nacionales competentes, que se pusieron de manifiesto en la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, pp. 5, 18 y 23).

521 Sin embargo, contrariamente a lo que afirma la República de Bulgaria, los términos «alojamiento apropiado y adaptado para ambos sexos que disponga de instalaciones para dormir y sanitarias adecuadas», que figuran en el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054, no presentan ninguna ambigüedad. El hecho de que los contornos de esta expresión sean lo suficientemente flexibles para incluir una gama relativamente amplia de alojamientos en los que un conductor puede tomar su período de descanso semanal normal o compensatorio, lejos de poner en entredicho la idoneidad de esta disposición para alcanzar su objetivo, muy al contrario, como ha argumentado acertadamente el Parlamento, puede reforzarla. A este respecto, la afirmación de la República de Bulgaria de que los Estados miembros probablemente realicen interpretaciones divergentes de dicha disposición es especulativa y, por tanto, debe rechazarse por este único motivo.

522 En cuanto al riesgo de disparidad de las sanciones previstas en las legislaciones nacionales en caso de incumplimiento de la prohibición de que se trata, puesto de relieve por Rumanía, es cierto que el Reglamento 2020/1054 no ha armonizado el régimen sancionador de los Estados miembros en la materia. Sin embargo, este riesgo está altamente limitado por la obligación de los Estados miembros, en virtud del artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 561/2006, en su redacción resultante del artículo 1, punto 16, del Reglamento 2020/1054, de establecer, como destaca también el considerando 23 de este último Reglamento, sanciones eficaces y proporcionadas a la gravedad de la infracción, así como disuasorias y no discriminatorias, siendo así que ninguna infracción puede ser objeto, por lo demás, de más de una sanción o procedimiento administrativo. Por lo tanto, no cabe considerar que el riesgo de disparidad de las sanciones haga que el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 resulte incapaz de realizar el objetivo que persigue.

– *Sobre el carácter necesario del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054*

523 En lo referente, en segundo lugar, al carácter necesario del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 y, más concretamente, a la argumentación referida a la existencia de medidas supuestamente menos onerosas que la adoptada en esta disposición, debe observarse que la República de Bulgaria se limita a mencionar una serie de medidas, la mayoría de las cuales se discutieron durante el procedimiento legislativo, sin por ello ser seleccionadas por el legislador de la Unión al término de este procedimiento en la versión definitiva del acto legislativo adoptado.

524 Pues bien, las medidas contempladas por este Estado miembro, que tienen como elemento común el hecho de autorizar, de una manera u otra, el disfrute del período de descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo dando libertad de elección a los conductores, no permiten necesariamente realizar el objetivo perseguido por el legislador de la Unión, consistente en

mejorar las condiciones de trabajo y la seguridad vial de los conductores, ya que podrían dar lugar, en el supuesto de que se aplicaran, a que los conductores tomen regularmente la totalidad de sus períodos de descanso semanal normales o compensatorios a bordo del vehículo. En efecto, dado que el conductor constituye, como ya se ha señalado en el apartado 174 de la presente sentencia, la parte débil en la relación laboral con su empleador, tales medidas conllevan el riesgo de que la decisión del conductor no sea completamente libre y que este pueda sufrir presiones para realizar una elección que sea favorable a los intereses del empresario. Del mismo modo, el establecimiento de excepciones supondría el riesgo de que los conductores tomen sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio en un lugar inadecuado, lo que implicaría un retroceso en su protección social.

525 Por lo demás, si bien, como ha puesto de manifiesto la República de Bulgaria, la Comisión contempló, en la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, pp. 44 a 47), la opción consistente en permitir a los conductores tomar sus períodos de descanso semanal normales a bordo del vehículo a condición de que se trate de una elección libre por su parte o de que ello esté justificado por las circunstancias, precisó, en esa misma Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, p. 49), que esta opción podría conducir, habida cuenta, en particular, de la dificultad de comprobar el carácter libre de la elección de los conductores, a un incremento de los abusos intencionados, en el sentido de que estos períodos de descanso se tomarían, de forma deliberada y sistemática, a bordo del vehículo.

526 En lo que atañe, en este contexto, a la argumentación de la República de Bulgaria, de Rumanía y de Hungría, relativa a la comodidad de los vehículos, es cierto que la Comisión señaló, en su Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, p. 18), finalizada antes del pronunciamiento de la sentencia Vaditrans, que a menudo los vehículos ofrecen mejores condiciones de alojamiento que las demás posibilidades disponibles.

527 Sin embargo, por una parte, en esta misma Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, pp. 73 a 75), la Comisión llegó a la conclusión, tras haber sopesado las ventajas y los inconvenientes de las diferentes opciones contempladas, de que la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo era la opción más apropiada para reducir el estrés y la fatiga de los conductores, de manera que estableció tal prohibición en el artículo 1, punto 5, letra c), de la propuesta de Reglamento sobre tiempo de trabajo.

528 Por otra parte, el legislador de la Unión, en el ejercicio del amplio margen de apreciación que posee, pudo considerar, al igual que el Tribunal de Justicia en el apartado 45 de la sentencia Vaditrans, que la consecución del objetivo de mejora de las condiciones de trabajo de los conductores excluía que la totalidad de los períodos de descanso pudiera tomarse en la cabina del vehículo, ya que tal lugar no ofrece condiciones de alojamiento adaptadas para el disfrute de los períodos de descanso más largos.

529 En cuanto a la medida, mencionada por la República de Bulgaria, Rumanía y Hungría, consistente en establecer un período transitorio para aplazar la entrada en vigor de la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo de su vehículo, no puede constituir, evidentemente, una opción alternativa menos restrictiva. En efecto, tal prohibición ya estaba en vigor cuando se adoptó el Reglamento 2020/1054, dado que, como se desprende de los apartados 30, 31 y 48 de la sentencia Vaditrans, resulta del artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006, en su versión aplicable antes de la entrada en vigor del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054. En estas circunstancias, el establecimiento de tal período transitorio habría supuesto limitar en el tiempo el alcance de esta sentencia, cuando el Tribunal de Justicia no consideró necesario hacerlo.

– *Sobre el carácter proporcionado del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054*

530 Por lo que respecta, en tercer lugar, al carácter proporcionado de la prohibición recogida en el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054, debe recordarse, para empezar, la importancia que tiene, según el preámbulo del Tratado FUE, el «fin esencial» de la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo que, en virtud de los artículos 9 TFUE y 90 TFUE, el legislador de la Unión debe tomar plenamente en cuenta en el marco del ejercicio de sus competencias en el ámbito de la política común de transportes. Pues bien, como señaló el Tribunal de Justicia, en esencia, en la sentencia Vaditrans (apartados 44 y 45), la cabina de un camión no ofrece unas condiciones de alojamiento adaptadas a períodos de descanso más largos que los períodos de descanso diarios y los períodos de descanso semanales reducidos. Así pues, los conductores no pueden pasar los períodos de descanso semanal normales y compensatorios en tal cabina, sin que se menoscabe el objetivo de mejora de sus condiciones de trabajo.

531 A continuación, debe señalarse que, al igual que el artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006 que modifica, el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 no prohíbe a los conductores, como se ha recordado en los apartados 472 y 502 de la presente sentencia, que tomen cualquier período de descanso a bordo del vehículo, sino que únicamente se opone a que tomen en este sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio. De este modo, los conductores siguen teniendo derecho a efectuar a bordo del vehículo todas sus pausas, así como a disfrutar de sus períodos de descanso diarios y sus períodos de descanso semanal reducidos.

532 Además, con arreglo al artículo 8, apartado 6, párrafo primero, letra b), del Reglamento n.º 561/2006, en su versión resultante del artículo 1, punto 6, letra a), del Reglamento 2020/1054, los períodos de descanso semanal normales pueden tomarse, como ya permitía el artículo 8, apartado 6, párrafo primero, segundo guion, del Reglamento n.º 561/2006, en su versión anterior a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1054, solamente cada dos semanas, lo que puede limitar adicionalmente el alcance de la prohibición de pasar períodos de descanso semanal normales en la cabina de un camión.

533 Por último, mediante el artículo 1, punto 6, letra a), del Reglamento 2020/1054, el legislador de la Unión insertó un párrafo tercero en el artículo 8, apartado 6, del Reglamento n.º 561/2006, que actualmente permite, a modo de excepción respecto de la norma general prevista en el párrafo primero de este artículo 8, apartado 6, que un conductor que efectúe un transporte internacional de mercancías, con sujeción a determinadas condiciones, tome, fuera del Estado miembro en el que está establecido su empleador, dos períodos de descanso semanal reducidos, que pueden tomarse a bordo del vehículo, ya que estos períodos de descanso no están comprendidos en la prohibición establecida en el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054. Al introducir esta posibilidad, que estaba excluida en el artículo 8, apartado 6, del Reglamento n.º 561/2006, en su redacción anterior a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1054, el legislador de la Unión pretendía así ofrecer una mayor flexibilidad a los conductores que cubren largas distancias, al permitirles tomar todos sus períodos de descanso a bordo del vehículo durante tres semanas consecutivas.

534 En estas condiciones, no puede considerarse que el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 genere unos inconvenientes manifiestamente desproporcionados en relación con el objetivo perseguido por la disposición.

535 Ninguna de las alegaciones formuladas por la República de Bulgaria, Rumanía y Hungría pone en entredicho estas consideraciones.

536 Por una parte, por lo que se refiere a la argumentación relativa a los costes adicionales significativos que supone la aplicación del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 para las empresas de transporte, en particular para las pymes, basta con recordar que la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo no resulta de la entrada en vigor de esta disposición, sino, como declaró, en esencia, el Tribunal de Justicia en los apartados 30, 31 y 48 de la sentencia Vaditrans, del artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006, en su versión anterior a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1054. Por consiguiente, el artículo 1, punto 6, letra c), de este último Reglamento no puede ser origen, en sí mismo, de costes adicionales significativos.

537 Paralelamente, si bien es cierto que el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 obliga actualmente de forma expresa al empresario a hacerse cargo de todos los gastos relacionados con el disfrute de un período de descanso fuera del vehículo, no es menos cierto que, como se desprende de la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, p. 64), numerosos empresarios asumían ya que tales gastos corrían a su cargo antes de la entrada en vigor de este Reglamento. Además, el hecho de hacerse cargo de los gastos solo se exige cuando el conductor elija, como tiene derecho a hacer, no utilizar la posibilidad que su empleador debe garantizarle, con arreglo al artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, de regresar, cada tres o cuatro semanas, según corresponda, al centro de operaciones de dicho empresario o a su lugar de residencia para allí empezar el disfrute o disfrutar de su período de descanso semanal normal o compensatorio. Por último, esta obligación de hacerse cargo de los gastos se entiende sin perjuicio del derecho de la empresa de transporte de escoger, en este último supuesto, el alojamiento o el tipo de alojamiento de cuyos gastos se hará cargo, siempre y cuando dicho alojamiento satisfaga las exigencias derivadas de dicha disposición.

538 A la vista de lo anterior, parece que la estimación que se desprende del estudio de KPMG sobre Bulgaria, mencionado en el apartado 458 de la presente sentencia, según la cual los gastos que deberán soportar los transportistas búlgaros debido a la medida prevista en el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 ascienden a 143 millones de euros, no puede considerarse de carácter probatorio, ya que se basa en la premisa errónea de que esta disposición impone una nueva prohibición y obliga a los conductores a tomar los períodos de descanso sistemáticamente fuera de sus lugares de residencia, estacionando sus vehículos en zonas seguras y protegidas.

539 Por otra parte, en lo referente a la argumentación relativa al riesgo de sanciones y de pérdida de honorabilidad de la empresa de transporte, en el sentido del artículo 6 del Reglamento n.º 1071/2009, la República de Bulgaria no puede pretender demostrar el carácter desproporcionado del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 especulando sobre la frecuencia de los comportamientos que incumplen la prohibición establecida en esta última disposición. A este respecto, este Estado miembro yerra al afirmar, además, que esta prohibición es imposible de cumplir, basándose en la premisa errónea, señalada en el apartado 505 de la presente sentencia, de que dicha disposición obliga a los conductores a tomar sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio en un alojamiento adyacente a una zona de estacionamiento.

540 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede concluir que la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo, establecida en el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054, no va manifiestamente más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido por dicha prohibición.

541 Por lo tanto, deben desestimarse por infundados el cuarto motivo invocado por la República de Bulgaria, la primera parte del primer motivo invocado por Rumanía y el motivo único invocado por Hungría.

b) Sobre la violación de los principios de igualdad de trato y de no discriminación

1) Alegaciones de las partes

542 La República de Bulgaria, mediante la segunda parte de su quinto motivo, y Rumanía, mediante la primera parte de su tercer motivo, arguyen que el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 no cumple los requisitos que dimanan del principio de no discriminación previsto en el artículo 18 TFUE. La República de Bulgaria invoca asimismo la violación de los artículos 20 y 21 de la Carta, del principio de igualdad de los Estados miembros, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 2, así como, «en la medida en que el Tribunal de Justicia lo considere necesario», del artículo 95 TFUE, apartado 1.

543 Según estos dos Estados miembros, la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo vulnera los principios de igualdad de trato y de no discriminación, perjudicando tanto a las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión como a los conductores empleados por estas empresas. En efecto, resulta claramente más sencillo para las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en el centro de la Unión y para sus conductores cumplir esta prohibición que para las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión y para sus conductores. Asimismo, dentro de un mismo Estado miembro, la prohibición de que se trata genera una discriminación entre los conductores locales y los de otros Estados miembros. Los conductores nacionales que realizan operaciones de transporte en sus propios Estados miembros no se ven afectados por la falta de lugares adecuados de alojamiento y de zonas protegidas y seguras de estacionamiento, dado que pueden alojarse en sus domicilios y estacionar sus vehículos pesados en el centro de operaciones del empresario. No sucede así en el caso de los conductores empleados por las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión, que efectúan operaciones de transporte internacional y que, debido a la falta de lugares adecuados de alojamiento y de zonas protegidas y seguras de estacionamiento, se ven obligados a incumplir dicha prohibición, aumentando los gastos de las empresas de transporte, la mayoría de las cuales son pymes.

544 [En su versión rectificada mediante auto de 19 de diciembre de 2024] A este respecto, Rumanía añade que el hecho de que los Estados miembros desarrollen de forma diferente las infraestructuras de estacionamiento y de alojamiento y que difieran también entre ellos dependiendo de si se encuentran en la periferia de la Unión o cerca del centro de los transportes por carretera de la Unión hace que la intervención del legislador de la Unión resulte especialmente desproporcionada. Dado que la red de las zonas de estacionamiento está infradesarrollada en los Estados miembros de tránsito, la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 afecta principalmente a las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión.

545 Rumanía sostiene, además, que la evaluación de los efectos en el mercado de los transportes de las disposiciones del Reglamento 2020/1054 no puede efectuarse sin tener en cuenta el Reglamento 2020/1055 y la Directiva 2020/1057, que también forman parte del «Paquete de movilidad». Una apreciación global de este paquete de medidas pondría así en evidencia el carácter discriminatorio

de la normativa adoptada por el legislador de la Unión en detrimento de las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión con respecto a la posibilidad concreta de prestar servicios de transporte en la Unión. En efecto, habida cuenta de que las medidas impugnadas del «Paquete de movilidad» imponen costes importantes y establecen obligaciones onerosas, que afectan especialmente a las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión, estos verán su competitividad *de facto* reducida a la nada. La protección social de los conductores no puede garantizarse sin medidas adecuadas para sostener el ejercicio de la libre prestación de servicios por las empresas de transporte.

546 El Parlamento y el Consejo consideran que estos motivos y alegaciones son infundados.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

547 Con carácter preliminar, debe declararse inadmisible, por las mismas razones que figuran en el apartado 307 de la presente sentencia, la alegación de la República de Bulgaria relativa a la infracción del artículo 95 TFUE, apartado 1, ya que este Estado miembro se limita a mencionar tal infracción «en la medida en que el Tribunal de Justicia lo considere necesario», sin proporcionar una argumentación específica a este respecto.

548 Dicho esto, en cuanto a la procedencia de los presentes motivos y alegaciones, consta que, en el presente caso, la norma establecida en el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054, en la medida en que obliga a las empresas de transporte a garantizar, a su propio coste, que sus conductores no tomen sus períodos de descanso semanal normales o compensatorios a bordo del vehículo, sino en un alojamiento apropiado y adaptado para ambos sexos que disponga de instalaciones para dormir y sanitarias adecuadas, se aplica indistintamente a todos los empresarios afectados, con independencia del Estado miembro en el que estén establecidos, a todos los conductores afectados, sea cual sea su nacionalidad y el Estado miembro de su residencia, así como a todos los Estados miembros, de manera que no supone una discriminación directa prohibida por el Derecho de la Unión.

549 Por tanto, procede examinar, de conformidad con la jurisprudencia resumida en los apartados 308 a 310 de la presente sentencia, si, mediante el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054, el legislador de la Unión aplicó de manera injustificada una norma idéntica a situaciones diferentes, a la vista, en particular, del objetivo perseguido por esta disposición, lo que, en tal caso, sería constitutivo de una discriminación indirecta prohibida por el Derecho de la Unión, por cuanto, como alegan, en esencia, los Estados miembros demandantes, afectaría en mayor medida, por su propia naturaleza, a las empresas de transporte establecidas en Estados miembros situados, según ellos, en la «periferia de la Unión», a los conductores empleados por estas empresas y a este grupo de Estados miembros.

550 A este respecto, el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 tiene por objeto, como se ha señalado en el apartado 478 de la presente sentencia, mejorar las condiciones de trabajo y la seguridad vial de los conductores en la Unión, garantizando que estos últimos dispongan de un alojamiento de calidad para disfrutar de sus períodos de descanso semanal normales o compensatorios, con el fin de proteger en particular, como se desprende de los considerandos 8 y 13 de este Reglamento, a los conductores que efectúan operaciones de transporte internacional a largas distancias y que pasan largos períodos de tiempo alejados de su lugar de residencia.

551 Pues bien, debe señalarse que todos los conductores empleados en la Unión se encuentran en una situación comparable en lo tocante a su derecho a disfrutar de sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio en un alojamiento de calidad. En efecto, todos estos conductores, sea cual sea su nacionalidad y el Estado miembro en el que está establecido su empleador, deben poder tomar este período de descanso en un alojamiento que pueda proporcionarles buenas condiciones de trabajo y garantizar la seguridad vial.

552 En lo que atañe, en primer lugar, a la existencia, alegada por la República de Bulgaria y por Rumanía, de una supuesta discriminación entre los conductores que realizan transportes internacionales empleados en ciertos Estados miembros y los conductores que llevan a cabo transportes nacionales empleados en un Estado miembro situado en el «centro de la Unión», ciertamente, no puede excluirse que el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 pueda afectar en mayor medida a los conductores que realizan operaciones de transporte internacional con destino a Estados miembros alejados geográficamente del Estado miembro en el que está establecido su empleador, ya que estos conductores pueden experimentar más dificultades que los conductores locales o nacionales para tomar sus períodos de descanso semanal normal o compensatorio en sus lugares de residencia y, por ello, se ven más expuestos a la insuficiencia actual de infraestructuras apropiadas de alojamiento y de estacionamiento.

553 Sin embargo, esta diferencia en la incidencia en los conductores que efectúan transportes internacionales resulta de la naturaleza diferente de las operaciones de transporte realizadas por estos conductores, que se refleja igualmente en las disposiciones del artículo 91 TFUE, apartado 1, letras a) y b). En efecto, las operaciones de transporte internacional suelen realizarse, más que las operaciones de transporte nacional, a distancias alejadas del lugar de residencia de los conductores y de aquel en el que está establecido su empleador.

554 A este respecto, como señaló el Abogado General en el punto 433 de sus conclusiones, permitir, según la tesis desarrollada por la República de Bulgaria y Rumanía, a los conductores que realizan transportes internacionales que tomen sus períodos de descanso semanal normales o compensatorios a bordo del vehículo, que no es un lugar adaptado para pasar tales períodos largos de descanso, supondría un grado incluso mayor de discriminación respecto de los conductores nacionales, que, por su parte, pueden disfrutar más fácilmente de este período de descanso en sus lugares de residencia.

555 En lo referente, en segundo lugar, a la existencia, alegada por la República de Bulgaria y Rumanía, de una supuesta discriminación entre, por un lado, las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la «periferia de la Unión» que realizan operaciones de transporte internacional, así como los conductores empleados por estas y, por otro lado, las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en el «centro de la Unión» que efectúan tales operaciones, así como los conductores empleados por estas, es cierto que, como se desprende del apartado 552 de la presente sentencia, el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 podría afectar en mayor medida a las empresas de transporte, con independencia del Estado miembro en el que estén establecidas, que hayan optado por un modelo de explotación económica consistente en prestar la mayoría, si no la totalidad, de sus servicios a destinatarios establecidos en Estados miembros alejados del primer Estado miembro y cuyos conductores realizan de este modo sus operaciones de transporte lejos de su lugar de residencia.

556 Sin embargo, como ya se ha indicado en el apartado 321 de la presente sentencia, es lícito que el legislador de la Unión, en atención a los cambios importantes que ha experimentado el mercado interior, adapte un acto legislativo, para realizar un ajuste del equilibrio de los intereses en juego

con el fin de incrementar la protección social de los conductores mediante la modificación de las condiciones en las que se ejerce la libre prestación de servicios de sus empleadores y de garantizar una competencia equitativa.

557 Como se ha señalado en el apartado 322 de la presente sentencia, por tanto, una disposición del Derecho de la Unión no puede considerarse, en sí misma, contraria a los principios de igualdad de trato y de no discriminación por el mero hecho de que conlleva unas consecuencias diferentes para ciertos operadores económicos, cuando esta situación sea consecuencia de condiciones de explotación distintas en las que se encuentran estos, especialmente debido a su situación geográfica, y no de una desigualdad jurídica que sea inherente a la disposición impugnada.

558 En el presente caso, el legislador de la Unión precisamente pretendía garantizar, como ya se ha indicado en el apartado 282 de la presente sentencia, un nuevo equilibrio entre, por una parte, el interés de los conductores en disfrutar de mejores condiciones de trabajo y, por otra parte, el interés de los empresarios en ejercer sus actividades de transporte en unas condiciones comerciales justas, a fin de crear un sector del transporte por carretera seguro, eficiente y socialmente responsable.

559 En este contexto, la prohibición enunciada en el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054, lejos de dar lugar a unas condiciones de competencia injustas para las empresas de transporte, está dirigida, muy al contrario, como se desprende de la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, pp. 17, 18 y 23), a subsanar las desigualdades de trato que habían podido resultar anteriormente, debido a las distintas interpretaciones y aplicaciones del artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006 adoptadas por las autoridades nacionales competentes, de la aplicación de regímenes sancionadores nacionales divergentes en los Estados miembros. En efecto, el legislador de la Unión efectuó la codificación de la interpretación de este artículo 8, apartado 8, desarrollada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Vaditrans con el fin de garantizar, mediante una norma de armonización más clara, una aplicación uniforme de la prohibición de tomar el período de descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo.

560 Como ha subrayado justificadamente el Consejo, precisamente los conductores cuyos empleadores prestan la mayoría de sus servicios de transporte a destinatarios establecidos en Estados miembros alejados del Estado miembro en el que ellos están establecidos y que, en consecuencia, realizan sus operaciones de transporte lejos del lugar de su residencia, son quienes tienen más necesidad de la protección de la norma de armonización prevista en el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054, lo que permite, en todo caso, establecer el carácter objetivo y apropiado de los criterios en los que fundamentó el legislador de la Unión su elección para realizar el objetivo de mejora de las condiciones de trabajo perseguido por esta disposición.

561 Por lo demás, como se ha indicado en el apartado 533 de la presente sentencia, el legislador de la Unión, siempre con el fin de garantizar un equilibrio adecuado entre los distintos intereses en juego, a la vez que pretende realizar el objetivo de protección social perseguido, modificó, mediante el artículo 1, punto 6, letra a), del Reglamento 2020/1054, el artículo 8, apartado 6, del Reglamento n.º 561/2006, con el fin de permitir, como excepción y respetando ciertas condiciones, a un conductor que realice un transporte internacional de mercancías tomar, fuera del Estado miembro en el que está establecido su empleador, dos períodos de descanso semanal reducidos, que pueden tomarse a bordo del vehículo.

562 Asimismo, el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 tiene precisamente por objeto paliar la dificultad mencionada en el apartado 552 de la presente sentencia, al obligar a los empresarios a organizar el trabajo de los conductores de tal manera que estos últimos puedan regresar, si lo desean, cada tres o cuatro semanas, según corresponda, al centro de operaciones de sus empresarios o a sus lugares de residencia.

563 En lo referente, en tercer lugar, a la existencia, mencionada por la República de Bulgaria, de una supuesta discriminación entre los Estados miembros contraria al principio de igualdad de estos ante los Tratados, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 2, las críticas de este Estado miembro deben desestimarse. En efecto, aun suponiendo que ciertos Estados miembros se vean indirectamente afectados más que otros por el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054, a pesar de su carácter indistintamente aplicable, un acto de la Unión que tenga por objeto igualar las normas de los Estados miembros, siempre y cuando se aplique por igual a todos ellos, no puede considerarse discriminatorio, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el apartado 332 de la presente sentencia, ya que tal acto de armonización crea inevitablemente efectos diversos según la situación anterior de las diferentes legislaciones y prácticas nacionales.

564 Por ello, no cabe considerar que el legislador de la Unión haya sobrepasado, incumpliendo la jurisprudencia resumida en los apartados 313 y 314 de la presente sentencia, los límites del amplio margen de apreciación que le corresponde, al adoptar el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 en el marco del ejercicio de las competencias que le ha conferido el Tratado FUE con el fin de mejorar las condiciones de trabajo y la seguridad vial de todos los conductores en la Unión en su conjunto.

565 Por último, en tanto en cuanto Rumanía, mediante sus alegaciones basadas en la violación del principio de igualdad de trato, pretende denunciar el impacto desproporcionado del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 en las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la «periferia de la Unión», su argumentación se enmarca, como señala este mismo Estado miembro, en la violación del principio de proporcionalidad. Por consiguiente, debe desestimarse por las mismas razones expuestas en los apartados 481 a 540 de la presente sentencia.

566 Estas consideraciones no resultan cuestionadas, como ya se desprende del apartado 333 de la presente sentencia, por la afirmación de Rumanía relativa al efecto discriminatorio global que resulta del conjunto de las disposiciones comprendidas en el «Paquete de movilidad», que son objeto de los recursos presentados por este Estado miembro en los asuntos C-546/20 a 548/20. En efecto, Rumanía no ha demostrado, en el asunto C-546/20, que del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 resulte una discriminación. Por lo demás, las críticas de este Estado miembro relativas al Reglamento 2020/1055 y a la Directiva 2020/1057 deben examinarse en el marco de los motivos y las alegaciones formulados por este para fundamentar sus recursos en los asuntos C-547/20 y 548/20 en apoyo de sus pretensiones de anulación total o parcial de estos actos de la Unión.

567 En consecuencia, procede desestimar la segunda parte del quinto motivo invocado por la República de Bulgaria por ser parcialmente inadmisible y parcialmente infundado, así como la primera parte del tercer motivo invocado por Rumanía, por infundado.

c) Sobre la infracción de las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre prestación de servicios

1) Alegaciones de las partes

568 Rumanía alega, en el marco de la primera parte de su primer motivo, basado en la violación del principio de proporcionalidad, que el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 también infringe las disposiciones del Derecho de la Unión en materia de libertad de prestación de servicios de transporte en el mercado interior. En efecto, sostiene que la aplicación de la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo dará lugar a una restricción de esta libertad, en el sentido del artículo 58 TFUE, apartado 1, ya que los itinerarios de transporte estarán limitados, por un período de tiempo indeterminado, a los trayectos que pueden efectuarse en un plazo que no obligue al conductor a tomar un período de descanso semanal o vendrán determinados en función de la presencia de zonas de estacionamiento seguras y protegidas. Debido a esta limitación, la medida conllevará, según Rumanía, la fragmentación del mercado interior, lo que tendrá como consecuencia un retroceso en la consecución del objetivo del desarrollo sostenible de este mercado, según lo previsto en el artículo 3 TUE, que también es uno de los objetivos definidos por la Comisión en su Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, p. 39).

569 El Parlamento y el Consejo consideran que estas alegaciones carecen de fundamento.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

570 Debe recordarse que, como se desprende de los apartados 352 a 358 de la presente sentencia, la libre prestación de servicios de transporte no está comprendida, con arreglo al artículo 58 TFUE, apartado 1, en el régimen general establecido en el artículo 56 TFUE, sino en un régimen específico, en cuyo marco las empresas de transporte disponen de un derecho a la libre prestación de servicios exclusivamente en la medida en que este derecho les haya sido otorgado mediante medidas de Derecho derivado adoptadas por el legislador de la Unión, como el Reglamento 2020/1054, sobre la base de las disposiciones del Tratado FUE relativas a la política común de transportes, en particular del artículo 91 TFUE, apartado 1.

571 Habida cuenta de que, por tanto, el artículo 58 TFUE, apartado 1, tiene como único objeto excluir la libre prestación de servicios de transporte de las disposiciones generales del Tratado FUE relativas a la libre prestación de servicios para someterla a las disposiciones específicas que figuran en el título VI de la tercera parte de este Tratado, el legislador de la Unión, contrariamente a lo que alega Rumanía, no pudo infringir este artículo 58, apartado 1, por el mero hecho de haber adoptado, de conformidad con esta disposición, unas normas comunes aplicables al sector del transporte, sobre la base de esas disposiciones específicas.

572 En todo caso, en la medida en que Rumanía reprocha al legislador de la Unión haber provocado, mediante el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054, un retroceso en el proceso de liberalización llevado a cabo por el Reglamento n.º 561/2006, su argumentación carece de fundamento. En efecto, como se ha señalado, en particular, en el apartado 493 de la presente sentencia, la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo no resulta de la entrada en vigor de esta disposición, sino del artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006, en su versión aplicable antes de la entrada en vigor de este artículo 1, punto 6, letra c), según lo interpretó el Tribunal de Justicia en la sentencia Vaditrans.

573 Por añadidura, debe destacarse que, según la jurisprudencia citada en el apartado 266 de la presente sentencia, cuando un acto legislativo ya ha coordinado las legislaciones de los Estados miembros en un concreto ámbito de acción de la Unión, el legislador de la Unión tiene derecho a adaptar ese acto a cualquier modificación de las circunstancias o a cualquier evolución de los conocimientos, habida cuenta de que le incumbe la tarea de velar por la protección de los intereses generales reconocidos por el Tratado FUE y de tomar en consideración los objetivos transversales de la Unión recogidos en el preámbulo, en los artículos 9 TFUE y 151 TFUE, párrafo primero, y especialmente, la mejora de las condiciones de trabajo y la garantía de una protección social adecuada. En efecto, el legislador de la Unión solo puede, en una situación semejante, cumplir correctamente su tarea de velar por que se protejan esos intereses generales y esos objetivos transversales si se le permite adaptar la legislación pertinente de la Unión a tales modificaciones o evoluciones.

574 De lo anterior resulta que, contrariamente a lo que sugiere Rumanía, el mero hecho de que ciertas empresas de transporte puedan verse obligadas a adaptar algunos de sus itinerarios de transporte con el fin de mejorar las condiciones de trabajo y la protección social de los conductores de conformidad con el objetivo perseguido par el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 no puede considerarse en absoluto como un retroceso en el establecimiento de una política común de transportes que sea constitutiva de una infracción del artículo 91 TFUE, apartado 2.

575 En consecuencia, procede desestimar por infundadas las alegaciones relativas a la infracción de las disposiciones del Tratado FUE en materia de libre prestación de servicios formuladas por Rumanía en el marco de la primera parte de su primer motivo.

d) Sobre la infracción de los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE

1) Alegaciones de las partes

576 Rumanía también argumenta, en el marco de la primera parte de su primer motivo, relativo a la violación del principio de proporcionalidad, que el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 perjudica gravemente los intereses de las empresas de transporte y de los conductores, incumpliendo los requisitos resultantes de los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE.

577 Por un lado, por lo que respecta a las empresas de transporte, que por lo general tienen la condición de pymes, los costes que supone para estas últimas el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 superan ampliamente los relacionados con la puesta a disposición de un alojamiento para los conductores. En efecto, estos costes abarcan igualmente los cambios de itinerarios en función de la disponibilidad de los alojamientos y de las zonas de estacionamiento adecuados, el incremento de las primas de seguros debido al aumento de los riesgos vinculados a la seguridad de las mercancías transportadas, así como la necesidad de que los conductores recorran distancias adicionales para encontrar una zona de estacionamiento apropiada y a continuación llegar al alojamiento, que podría hallarse a una distancia considerable, habida cuenta de la situación descrita en el Estudio de 2019 sobre las zonas de estacionamiento. Asimismo, las empresas de transporte sufren una disminución de sus ingresos, dado que el déficit de infraestructuras tiene repercusiones en la posibilidad concreta de planificar trayectos más largos y realizar transportes en ciertos itinerarios con total seguridad.

578 Por otra parte, en lo tocante a los conductores, las repercusiones sufridas por las empresas de transporte debido a la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo, según se establece en el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054, conduce a pérdidas de empleos y a la necesidad de migrar hacia los Estados miembros situados en el centro de la Unión. Además, debido a la falta de infraestructuras, esta disposición tiene como efecto incrementar la fatiga y el estrés de los conductores.

579 El Parlamento y el Consejo consideran que estas alegaciones carecen de fundamento.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

580 En lo referente, en primer lugar, a la argumentación de Rumanía según la cual el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 puede dar lugar a pérdidas de empleos y a la migración de los conductores hacia los Estados miembros situados en el «centro de la Unión», incumpliendo los requisitos previstos en el artículo 91 TFUE, apartado 2, que obliga al legislador de la Unión, cuando se adopten medidas comprendidas en la política común de transportes, a tener en cuenta los casos en que su aplicación pueda afectar gravemente al nivel de vida y al empleo en ciertas regiones, así como a la explotación del material de transporte, debe constatarse que, en ausencia de todo elemento probatorio concreto que pueda justificar su procedencia, tal argumentación resulta especulativa.

581 En estas circunstancias, tal argumentación no puede desvirtuar, en particular, las constataciones efectuadas por la Comisión en su Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, p. 61), según las cuales las medidas relativas al tiempo de trabajo y a las condiciones del descanso semanal deberían tener un impacto positivo en el atractivo de la profesión de conductor y, en consecuencia, en la oferta del mercado laboral.

582 En cualquier caso, como ya se desprende de los apartados 404 y 405, así como 573 y 574 de la presente sentencia, el mero hecho de que ciertas empresas de transporte puedan soportar costes más elevados debido al aumento de la protección social garantizada a los conductores por el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 no puede considerarse en absoluto un incumplimiento de los requisitos resultantes del artículo 91 TFUE, apartado 2.

583 En segundo lugar, en cuanto a la argumentación de Rumanía según la cual el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 supone costes adicionales significativos para las empresas de transporte, incumpliendo las exigencias contempladas en el artículo 94 TFUE, basta con señalar que esta última disposición, que exige al legislador de la Unión tener en cuenta la situación económica de los transportistas cuando adopte una medida «en materia de precios y condiciones de transporte», es irrelevante en los presentes asuntos, dado que dicho artículo 1, punto 6, letra c), no regula los precios o las condiciones de transporte de las mercancías o de los pasajeros, sino que determina las condiciones en que los conductores toman sus períodos de descanso semanal normales o compensatorios.

584 En todo caso, como ya se ha resaltado en el apartado 536 de la presente sentencia, esta disposición no puede ser la causa de costes adicionales para las empresas de transporte, dado que se limita a codificar el Derecho existente derivado, como se desprende de los apartados 30, 31 y 48 de la sentencia Vaditrans, del artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006, en su versión aplicable antes de la entrada en vigor del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054.

585 En consecuencia, procede desestimar por infundadas las alegaciones relativas a la infracción de los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE, planteadas por Rumanía en el marco de la primera parte de su primer motivo, basado en la violación del principio de proporcionalidad.

586 Habida cuenta de todas las consideraciones precedentes, los recursos interpuestos por la República de Bulgaria (asunto C-543/20), Rumanía (asunto C-546/20) y Hungría (asunto C-551/20) deben desestimarse en la medida en que tienen por objeto obtener la anulación del artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054.

4. Sobre el artículo 2, punto 2, del Reglamento 2020/1054

587 En apoyo de las pretensiones formuladas en su recurso (asunto C-551/20) por las que se solicita la anulación del artículo 2, punto 2, del Reglamento 2020/1054, Hungría invoca tres motivos basados, el primero, en la violación del principio de proporcionalidad, el segundo, en la violación de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, y el tercero, en la infracción del artículo 151 TFUE, párrafo segundo.

a) Observaciones preliminares

588 Con miras al examen de estos motivos, debe recordarse que, con arreglo al artículo 3, apartado 4, del Reglamento n.º 165/2014, en relación con el artículo 6, párrafo tercero, del Reglamento de Ejecución 2016/799, los vehículos de nueva matriculación que circularan en un Estado miembro distinto de aquel en el que estuvieran matriculados debían estar provistos de un tacógrafo inteligente, regulado en los artículos 8 a 11 del Reglamento n.º 165/2014, en un plazo de quince años desde la fecha de entrada en vigor, el 15 de junio de 2019, de las condiciones relativas a estos tacógrafos de primera generación, establecidas en el anexo I C de dicho Reglamento de Ejecución. De ello se deduce que la fecha límite para la instalación de dichos tacógrafos estaba fijada en el 15 de junio de 2034.

589 [En su versión rectificada mediante auto de 12 de marzo de 2025] Mediante los puntos 2 y 8, letra a), del artículo 2 del Reglamento 2020/1054, que modifican, respectivamente, el artículo 3, apartado 4, y el artículo 11, párrafo primero, del Reglamento n.º 165/2014, el legislador de la Unión ha establecido un sistema gradual de introducción de los tacógrafos V2 a lo largo de un período transitorio. Así pues, por un lado, el punto de partida de este período transitorio depende de la fecha de entrada en vigor de las especificaciones relativas a estos últimos, fijadas por la Comisión en el Reglamento de Ejecución 2021/1228, que entró en vigor el 19 de agosto de 2021. Por otro lado, la duración de dicho período transitorio varía en función del tipo de tacógrafo del que ya esté provisto el vehículo.

590 [En su versión rectificada mediante auto de 12 de marzo de 2025] de En este sentido, mientras que los vehículos provistos de un tacógrafo analógico o digital deben ser equipados con un tacógrafo V2 a más tardar tres años después del fin del año de la entrada en vigor de estas especificaciones, es decir, a más tardar el 31 de diciembre de 2024, los vehículos provistos de un tacógrafo de primera generación deben ser equipados con un tacógrafo V2 a más tardar cuatro años tras la entrada en vigor de dichas especificaciones, esto es, como máximo el 19 de agosto de 2025.

591 De lo anterior resulta que el legislador de la Unión ha adelantado la fecha límite para la instalación de los tacógrafos V2, según los casos, en nueve años y medio o nueve años.

592 Procede examinar los motivos invocados por Hungría a la luz de estas consideraciones preliminares.

b) Sobre la existencia de un error manifiesto de apreciación y la violación del principio de proporcionalidad

1) Alegaciones de las partes

593 Mediante su primer motivo, Hungría alega que, al adoptar el artículo 2, punto 2, del Reglamento 2020/1054, el legislador de la Unión violó el principio de proporcionalidad e incurrió en error manifiesto de apreciación al no evaluar las consecuencias económicas del considerable adelanto del plazo de instalación de los tacógrafos V2.

594 Dado que esta disposición no figuraba en la propuesta de Reglamento sobre tiempo de trabajo, no se realizó ninguna evaluación de impacto sobre este aspecto. La modificación del plazo de instalación de los tacógrafos V2 se introdujo en el texto final del Reglamento 2020/1054 a raíz del acuerdo alcanzado entre el Parlamento y el Consejo, sin que tampoco estas instituciones llevaran a cabo una evaluación de impacto. Ahora bien, solo es posible no llevar a cabo una evaluación de impacto cuando el legislador de la Unión dispone de suficientes elementos que le permiten apreciar la proporcionalidad de la medida adoptada. Sin embargo, Hungría no tiene conocimiento de la existencia de tal información ni de una evaluación efectuada por este legislador. A pesar de que dos estudios realizados durante los meses de febrero y de marzo de 2018 examinaron los costes de la adaptación a esta nueva tecnología, no abordaron expresamente la cuestión de su carácter proporcionado, aunque el segundo de dichos estudios mencionó la posibilidad de una desproporción.

595 De ello resulta igualmente, según Hungría, que el legislador de la Unión incumplió el Acuerdo Interinstitucional. En efecto, dado que el artículo 2, punto 2, del Reglamento 2020/1054 constituye una «modificación sustancial» de la propuesta de la Comisión, en el sentido del apartado 15 de este Acuerdo, estaba justificado realizar una evaluación de impacto complementaria o encargar a la Comisión que la efectuara, de conformidad con el apartado 16 de dicho Acuerdo. A este respecto, Hungría destaca que, cuando las instituciones de la Unión instauran normas de las que resulta una autolimitación de sus facultades de apreciación, les corresponde ajustarse a las normas indicativas que ellas mismas se han impuesto.

596 El Parlamento y el Consejo consideran que este motivo es infundado.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

597 Mediante el presente motivo, en esencia, Hungría critica al legislador de la Unión por no haber examinado la proporcionalidad del artículo 2, punto 2, del Reglamento 2020/1054, al adelantar la fecha límite para la instalación de los tacógrafos V2 sin haber realizado previamente una evaluación de impacto y sin disponer de elementos que permitieran apreciar la proporcionalidad de esta medida.

598 A este respecto, ha de señalarse que, como se desprende del considerando 27 del citado Reglamento, el legislador de la Unión consideró que la rentabilidad del control del cumplimiento de las normas sociales, el rápido desarrollo de las nuevas tecnologías y la digitalización en toda la economía de la Unión y la necesidad de una igualdad de condiciones entre empresas en el

transporte internacional por carretera hacían que fuera necesario acortar el período transitorio para la instalación de tacógrafos inteligentes en los vehículos matriculados, ya que estos tacógrafos inteligentes debían contribuir a la simplificación de los controles y, de este modo, facilitarían el trabajo de las autoridades nacionales.

599 Pues bien, no se discute que tal adelanto de la fecha límite para la instalación de los tacógrafos inteligentes, que fue sugerido, en el marco del procedimiento legislativo, por el CESE y el CDR, no se abordó en la Evaluación de impacto — pilar social y, en consecuencia, la Comisión no lo contempló en su propuesta de Reglamento sobre tiempo de trabajo. En particular, la evaluación ex post relativa a la legislación social, mencionada en el considerando 4 del Reglamento 2020/1054, sobre cuya base se realizó esta evaluación de impacto, no se refirió al Reglamento n.º 165/2014.

600 Sin embargo, de la jurisprudencia que se recuerda en los apartados 220 a 226 de la presente sentencia se desprende que, a los efectos de la apreciación de la proporcionalidad de las medidas que adopte, el legislador de la Unión puede tener en cuenta no solo la evaluación de impacto, sino también cualquier otra fuente de información.

601 A la vista de lo anterior, procede examinar si, en este caso concreto, el Parlamento y el Consejo, en el momento de la adopción del artículo 2, punto 2, del Reglamento 2020/1054, disponían, a partir de fuentes de información distintas de la Evaluación de impacto — pilar social, de elementos suficientes para apreciar la proporcionalidad del adelanto de la fecha límite para la instalación de los tacógrafos V2.

602 A este respecto, de los elementos aportados ante el Tribunal de Justicia se desprende que el Parlamento publicó, en febrero de 2018, el informe final de un estudio [EPRS, «Retrofitting smart tachographs by 2020: Costs and benefits» (Adecuación de los tacógrafos inteligentes en 2020: Costes y ventajas), 2 de febrero de 2018], que tenía por objeto evaluar los costes y las ventajas de la instalación a corto plazo de un tacógrafo inteligente para los vehículos pesados en el transporte internacional. Consta que este estudio incluía, en particular, un análisis coste-beneficio detallado que concluía que las ventajas a largo plazo de la adecuación de los tacógrafos inteligentes, que solo podría efectuarse en una fecha posterior al año 2020, prevalecían sobre los diferentes costes en que incurrirían a corto plazo los principales operadores económicos activos en el mercado de los transportes.

603 Además, tampoco se discute que la Comisión también publicó, en marzo de 2018, el informe final de otro estudio [Dirección General de Movilidad y Transportes, «Study regarding measures fostering the implementation of the smart tachograph» (Estudio relativo a las medidas dirigidas a promover la introducción de un tacógrafo inteligente), informe final, de marzo de 2018], sobre las medidas que fomentaban la implementación del tacógrafo inteligente. Consta que el objetivo perseguido por este estudio era examinar diferentes opciones estratégicas para acelerar la implementación de los tacógrafos inteligentes durante un período comprendido entre los años 2023 y 2027, evaluando los impactos económicos y sociales, así como las incidencias en la seguridad vial y el mercado interior de la adopción de opciones políticas que necesitaban la adaptación de los vehículos matriculados antes de junio de 2019, con el fin de determinar la opción más adecuada. Dicho estudio incluía igualmente un análisis coste-beneficio detallado de estas incidencias en las empresas de transporte y las autoridades nacionales.

604 El contenido de estos dos estudios revela que incluían los datos de base relativos a los costes relacionados con el adelanto de la fecha límite para la instalación de los tacógrafos V2, lo que, por lo demás, Hungría admitió expresamente en su escrito de réplica.

605 De ello se deduce que el legislador de la Unión, cuando adoptó posteriormente el Reglamento 2020/1054 que establecía esta medida, disponía de elementos suficientes que le permitían evaluar la incidencia de dicha medida en la situación de los transportistas internacionales y fundamentar de este modo su decisión de adelantar esta fecha límite en el marco del ejercicio del amplio margen de apreciación de que dispone.

606 Estas consideraciones no se ven cuestionadas por la circunstancia, alegada por Hungría, de que estos dos estudios no examinaran específicamente si una medida como el adelanto de la fecha límite para la instalación de los tacógrafos V2 era conforme con el principio de proporcionalidad.

607 En efecto, dichos estudios contenían los elementos objetivos pertinentes relativos al coste del adelanto de esta fecha límite, elementos que permitían al legislador de la Unión apreciar las consecuencias económicas resultantes, para los operadores afectados, de este adelanto, partiendo de la base de que corresponde únicamente a dicho legislador la tarea, según se desprende de la jurisprudencia citada en los apartados 222 y 223 de la presente sentencia y del apartado 12 del Acuerdo Interinstitucional, de ponderar, en el ejercicio del amplio margen de apreciación de que goza a este respecto, los distintos intereses en juego.

608 Por añadidura, según la jurisprudencia citada en el apartado 220 de la presente sentencia, la forma en que se expresan los datos de base tenidos en cuenta para la adopción de una medida carece de importancia. Por consiguiente, no puede exigirse que estos datos de base se presenten en el marco de una evaluación de la proporcionalidad.

609 En consecuencia, se ha de rechazar por infundado el primer motivo invocado por Hungría.

c) Sobre la violación de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima

1) Alegaciones de las partes

610 Mediante su segundo motivo, Hungría sostiene que el adelanto del plazo para la instalación de los tacógrafos V2 constituye una violación de las expectativas legítimas de los operadores económicos y, por tanto, de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima. En efecto, en virtud del artículo 3, apartado 4, del Reglamento n.º 165/2014, los operadores económicos pudieron pensar legítimamente que disponían de un plazo de quince años, a contar desde la adopción de las condiciones de aplicación de esta disposición, para cumplir sus obligaciones relativas a la instalación de tacógrafos inteligentes. Así pues, los operadores no confiaron simplemente en el mantenimiento de una situación existente. El propio legislador de la Unión, ejerciendo su facultad de apreciación, fijó un plazo en el que estos podían basar sus decisiones económicas. En Hungría, debido a los plazos anticipados, la obligación de instalar tacógrafos V2 afecta al 60 % de la flota, con un coste unitario estimado en 2 000 euros.

611 Dado que el legislador de la Unión adoptó el Reglamento 2020/1054 el 15 de julio de 2020, la nueva fecha de la obligación de adaptación pudo conocerse con certeza a partir de ese momento. Por consiguiente, solo esta fecha puede marcar el punto de partida del período del que disponen

los operadores económicos para adaptarse y no la de la publicación de los estudios que examinaron la cuestión por primera vez. Los operadores económicos, incluso si conocían dichos estudios, no podían saber con certeza cuál sería la solución adoptada.

612 Si bien es cierto que los vehículos utilizados en el transporte internacional se renuevan cada tres a cinco años, el mismo estudio de marzo de 2018, mencionado en el apartado 603 de la presente sentencia, indica que los vehículos reemplazados pasan a manos de nuevos propietarios en el mercado de los vehículos de ocasión. No puede excluirse que una empresa de transporte internacional compre un vehículo de ocasión o no reemplace sus vehículos al ritmo antes mencionado. En efecto, un número importante de las pymes que operan en el mercado del transporte internacional puede disponer de recursos financieros bastante limitados.

613 Ninguna de las razones imperiosas de interés general invocadas en el considerando 27 del Reglamento 2020/1054 justifica la modificación de los plazos de introducción de los tacógrafos V2. En lo que atañe, en primer término, a la rentabilidad del control del cumplimiento de las normas sociales, esta no se examinó realmente durante el proceso legislativo. En segundo término, el rápido desarrollo de las nuevas tecnologías y la digitalización en toda la economía no constituyen razones imperiosas de interés general que puedan justificar una vulneración de la confianza legítima de los operadores económicos. Asimismo, aún no se han desarrollado los tacógrafos V2 y se desconoce la fecha de comienzo de su comercialización. En tercer término, en cuanto a la necesidad de una igualdad de condiciones entre las empresas de transporte, resulta difícil entender la razón por la cual las empresas que realizan transportes internacionales que están establecidas en terceros países no están sujetas a esta obligación. En efecto, el Acuerdo europeo sobre trabajo de las tripulaciones de los vehículos que efectúen transportes internacionales por carretera (en lo sucesivo, «AETR») obliga a la instalación de un tacógrafo digital.

614 El Parlamento y el Consejo consideran que este motivo es infundado.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

615 Como se ha recordado en el apartado 162 de la presente sentencia, el principio de seguridad jurídica no conlleva la obligación de mantener el ordenamiento jurídico inalterado en el tiempo, ya que el legislador de la Unión es libre, en el marco de su margen de apreciación, de modificar la situación legislativa existente.

616 En lo tocante al principio de protección de la confianza legítima, se ha de recordar que el derecho a invocar este principio corresponde, como corolario del principio de seguridad jurídica, a todo particular que se encuentre en una situación en la que la Administración de la Unión le hizo concebir expectativas fundadas. Constituyen garantías que pueden dar lugar al surgimiento de esas expectativas, al margen de la forma en que se comuniquen, las informaciones precisas, incondicionadas y concordantes emanadas de fuentes autorizadas y fiables. En cambio, nadie puede invocar una violación de dicho principio si la Administración no le ha proporcionado garantías concretas. Del mismo modo, cuando un operador económico prudente y diligente está en condiciones de prever la adopción de una medida de la Unión que pueda afectar a sus intereses, no puede invocar tal principio si se adopta dicha medida (sentencia de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartado 153 y jurisprudencia citada).

617 Asimismo, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que un operador económico no puede confiar en una ausencia total de modificación de una situación existente por el legislador de la Unión, sino que tan solo puede impugnar las modalidades de aplicación de tal modificación (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, apartado 47 y jurisprudencia citada).

618 Además, según reiterada jurisprudencia, el ámbito de aplicación del principio de protección de la confianza legítima no puede extenderse hasta el punto de impedir, de manera general, que una nueva normativa se aplique a los efectos futuros de situaciones nacidas al amparo de la normativa anterior [sentencia de 8 de septiembre de 2022, Ministerstvo životního prostředí (Guacamayos Jacinto), C-659/20, EU:C:2022:642, apartado 69 y jurisprudencia citada], y esto ocurre especialmente en ámbitos cuyo objeto lleva consigo una necesidad de adaptación constante en función de las variaciones de la situación económica (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de mayo de 2023, Kapniki A. Michailidis, C-99/22, EU:C:2023:382, apartado 29 y jurisprudencia citada).

619 A la vista de esta jurisprudencia, procede señalar, en primer término, que el mero hecho de que los artículos 3, apartado 4, y 11, párrafo primero, del Reglamento n.º 165/2014, en sus versiones aplicables antes de la entrada en vigor del Reglamento 2020/1054, establecieran, para la instalación de los tacógrafos inteligentes, una fecha diferente a la que se introdujo finalmente mediante el artículo 2, puntos 2 y 8, letra a), de este último Reglamento no basta para demostrar la existencia de una violación de la seguridad jurídica o de la confianza legítima y, en particular, un incumplimiento de garantías concretas que podían generar la creencia fundada de que la normativa de la Unión permanecería sin cambios en este aspecto. Idéntica conclusión cabe en lo tocante a un acto legislativo que, como en los presentes asuntos, se refiere a la introducción de equipamientos que pueden verse afectados por el rápido desarrollo de nuevas tecnologías y que, en consecuencia, pueden exigir una constante adaptación en función de tal desarrollo.

620 [En su versión rectificada mediante auto de 12 de marzo de 2025] Seguidamente, el plazo de tres o cuatro años para la instalación de los tacógrafos V2, previsto por el legislador de la Unión en el artículo 2, punto 2, del Reglamento 2020/1054, no comenzó a correr en la fecha de la entrada en vigor de este Reglamento, el 20 de agosto de 2020, sino, de conformidad con esta disposición, respectivamente, al finalizar el año de la entrada en vigor o tras la entrada en vigor del reglamento de ejecución que debía adoptar la Comisión, en virtud del punto 8, letra a), de este artículo 2, relativo a los requisitos técnicos, a saber, habida en cuenta de la entrada en vigor, el 19 de agosto de 2021, del Reglamento de Ejecución 2021/1228, a partir, según corresponda, del 31 de diciembre de 2021 o de este 19 de agosto de 2021. Por tanto, las empresas de transporte afectadas disponen, en realidad, de un plazo más largo, según el tipo de tacógrafo de que estén provistos sus vehículos, para instalar los tacógrafos V2 con arreglo a estas nuevas disposiciones, un plazo que alcanza, respectivamente, casi cuatro años y medio, hasta el 31 de diciembre de 2024, o cinco años, hasta el 19 de agosto de 2025.

621 Asimismo, ya se desprendía de los estudios mencionados en los apartados 602 y 603 de la presente sentencia, que el Parlamento y la Comisión publicaron en febrero y marzo de 2018 durante el procedimiento legislativo que culminó con la adopción del Reglamento 2020/1054, que el legislador de la Unión contemplaba la posibilidad del adelanto de la fecha límite para la instalación de los tacógrafos inteligentes. Como señaló el Abogado General en el punto 473 de sus conclusiones, un operador económico prudente y diligente podía anticipar, por tanto, la adopción de tal medida incluso antes de la adopción de este Reglamento.

622 Por último, de los propios datos proporcionados por Hungría se deduce que el coste de la instalación de un tacógrafo V2 debería ascender a aproximadamente 2 000 euros por vehículo. Resulta obligado reconocer que una inversión de un importe tan limitado en comparación con el precio de compra del propio vehículo, que, además, solo se refiere a la parte de la flota de una empresa de transporte dedicada al transporte internacional, puede efectuarla razonablemente un operador económico diligente y prudente en el plazo de cuatro años y medio o de cinco años resultante del artículo 2, puntos 2 y 8, letra a), del Reglamento 2020/1054. Esto es tanto más cierto cuanto que, como se indica en la página 41 del estudio de la Comisión mencionado en el apartado 603 de la presente sentencia, los vehículos implicados en el transporte internacional a menudo son reemplazados cada tres o cinco años, siendo irrelevante, contrariamente a lo que sostiene a este respecto Hungría, si, a los efectos de dicha sustitución, la empresa de transporte de que se trata recurre, en su caso, al mercado de los vehículos de ocasión. Del mismo modo, si bien Hungría afirma que no se excluye que una empresa de transporte internacional no sustituya sus vehículos a este ritmo, debe destacarse que tal argumentación no contradice en absoluto los datos mencionados en este estudio de la Comisión, que se refieren al comportamiento general de los operadores activos en el mercado de los servicios de transporte, que es el único pertinente en este contexto, y no al comportamiento aislado de ciertos operadores particulares de este mercado.

623 Ninguna de las restantes alegaciones esgrimidas por Hungría desvirtúa las anteriores consideraciones.

624 En lo referente, en primer lugar, a la argumentación basada en que las razones invocadas por el legislador de la Unión en el considerando 27 del Reglamento 2020/1054 no justifican el adelanto de la fecha límite para la instalación de los tacógrafos V2, basta con señalar que tal circunstancia, aun suponiéndola probada, no alcanza, por sí misma, a demostrar que el legislador de la Unión proporcionó a los operadores afectados unas garantías concretas e incondicionales en las que pueda fundarse la confianza legítima en que la normativa de la Unión permanecería sin cambios a este respecto durante un período de quince años.

625 Por lo demás, el Tribunal de Justicia ya ha juzgado que, aun suponiendo que la Unión hubiera creado previamente una situación capaz de dar origen a una confianza legítima, lo que, en el presente caso, no sucede, un interés público imperativo puede oponerse a la adopción de medidas transitorias para situaciones nacidas antes de la entrada en vigor de la nueva normativa, pero cuya evolución no hubiera llegado a su término (sentencia de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros, C-526/14, EU:C:2016:570, apartado 68 y jurisprudencia citada).

626 Pues bien, mediante el artículo 2, puntos 2 y 8, letra a), del Reglamento 2020/1054, el legislador de la Unión mantuvo un período transitorio, aunque redujera su duración, para la instalación de los tacógrafos V2, de manera que no estaba en absoluto obligado a justificar esta medida mediante razones imperiosas de interés general.

627 En todo caso, por lo que respecta a la justificación basada en la eficacia del control del cumplimiento de las normas sociales, debe resaltarse que esta constituye una razón imperiosa de interés general [véase, en este sentido, la sentencia de 3 de diciembre de 2014, De Clercq y otros, C-315/13, EU:C:2014:2408, apartados 66 y 67; véase, por analogía en materia fiscal, la sentencia de 12 de octubre de 2023, BA (Sucesiones — Política social de vivienda en la Unión), C-670/21, EU:C:2023:763, apartado 78 y jurisprudencia citada] y que, contrariamente a lo argumenta Hungría, esta justificación se abordó durante el procedimiento legislativo, como se desprende, en

particular, de la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, p. 32), en la que la Comisión examinó concretamente las repercusiones de la introducción de los tacógrafos inteligentes en la eficacia de los controles.

628 En lo que atañe, en segundo lugar, a la argumentación relativa a la incertidumbre que rodea a la fecha de introducción de los tacógrafos V2 en el mercado, de la información facilitada por el Consejo, que figura en un escrito de la Comisión remitido a este el 4 de octubre de 2018 y que Hungría no ha impugnado, se desprende que el legislador de la Unión realizó gestiones ante los representantes del sector del transporte antes de la adopción del Reglamento 2020/1054 para asegurarse de que la última versión de los tacógrafos inteligentes, en el presente caso los tacógrafos V2, podría instalarse en los vehículos que se emplean en el transporte internacional antes del final del año 2024.

629 En la vista, Hungría alegó que, a tal fecha, los tacógrafos V2 seguían aún en fase de ensayos, ya que el sistema de autenticación todavía no se había homologado. Sin embargo, aun suponiendo que haya sido así, debe recordarse que la validez de un acto de la Unión debe apreciarse en relación con los elementos de que disponía el legislador de la Unión al adoptar la normativa en cuestión (sentencia de 22 de febrero de 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd y otros, C-160/20, EU:C:2022:101, apartado 67 y jurisprudencia citada). De lo anterior se deduce que, en el caso de autos, la validez del artículo 2, punto 2, del Reglamento 2020/1054 debe apreciarse en relación con los elementos de que disponía el legislador de la Unión en el momento de la adopción de este Reglamento. Si bien un posible retraso en la disponibilidad de los tacógrafos V2 podría exigir que la Comisión proponga al Parlamento y al Consejo que prorroguen el período transitorio previsto en esta disposición, no puede afectar, en consecuencia, a la legalidad de esta.

630 Por último, en lo tocante, en tercer lugar, a la argumentación relativa a la incidencia del artículo 2, punto 2, del Reglamento 2020/1054 en las condiciones de competencia, se confunde con el tercer motivo, basado en la infracción del artículo 151 TFUE, párrafo segundo, y por tanto debe examinarse en este contexto.

631 Por consiguiente, procede desestimar por infundado el segundo motivo invocado por Hungría.

d) Sobre la infracción del artículo 151 TFUE, párrafo segundo

1) Alegaciones de las partes

632 Mediante su tercer motivo, Hungría sostiene que el artículo 2, punto 2, del Reglamento 2020/1054 incumple la obligación de mantener la competitividad económica de la Unión, según lo previsto en el artículo 151 TFUE, párrafo segundo. Aun cuando este Reglamento se adoptó sobre la base jurídica de la política común de transportes, queda comprendido en la política social. Pues bien, una mejora de las condiciones de trabajo mediante una aproximación de las legislaciones nacionales no puede producirse sin que, simultáneamente, se tenga en cuenta la necesidad de salvaguardar la competitividad de la economía de la Unión. Sin embargo, no se aplican unas exigencias similares a los vehículos de las empresas de transporte que no están establecidas en un Estado miembro. Además, en virtud del AETR, los vehículos de las empresas de transporte establecidas en los países a los que se aplica este Acuerdo solamente están obligados a disponer de un tacógrafo digital, lo que, por tanto, les otorga una ventaja competitiva.

633 Para Hungría, pese a que el propio legislador de la Unión reconoció la necesidad de mantener la competitividad de las empresas de transporte de la Unión en el considerando 34 del Reglamento 2020/1054, ninguna disposición de este Reglamento impone a la Comisión una obligación concreta ni un plazo preciso a este respecto, de manera que nada garantiza que el AETR sea modificado en consecuencia o, como mínimo, que puedan entablarse negociaciones en este sentido en un futuro próximo. Pues bien, aunque el legislador de la Unión no está sujeto a una obligación de resultado, no obstante, tiene una obligación de diligencia, en el sentido de que debe hacer todo lo que esté en su mano para asegurarse de que la Unión no se encuentre en una situación de desventaja competitiva. Para cumplir esta obligación, no basta con adoptar un considerando que carece de efecto vinculante.

634 El Parlamento y el Consejo sostienen que este motivo es infundado.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

635 Debe recordarse que el artículo 151 TFUE, que está comprendido en el título X de la tercera parte del Tratado FUE, relativo a la política social de la Unión, dispone, en su párrafo segundo, que el legislador de la Unión y los Estados miembros deben emprender acciones en las que se tenga en cuenta, en particular, la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Unión.

636 Sin embargo, el Reglamento 2020/1054 no fue adoptado por el legislador de la Unión sobre la base de las disposiciones del Tratado FUE relativas a la política social, sino del artículo 91 TFUE, apartado 1, que forma parte del título VI de esta misma tercera parte del Tratado FUE, relativo a la política común de transportes, que habilita al Parlamento y al Consejo a establecer, en particular, por una parte, normas comunes aplicables a los transportes internacionales desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros y, por otra parte, las condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro. De ello resulta que el artículo 151 TFUE, párrafo segundo, carece por completo de pertinencia para apreciar la legalidad de las disposiciones del Reglamento 2020/1054.

637 En todo caso, el considerando 34 del Reglamento 2020/1054 indica que «es importante que cuando realicen operaciones de transporte por carretera en el territorio de la Unión, las empresas de transporte establecidas en terceros países estén sujetas a normas equivalentes a la normativa de la Unión» y que «la Comisión debe evaluar la aplicación de este principio a escala de la Unión y proponer soluciones adecuadas que habrá de negociar en el contexto del [AETR]».

638 En consecuencia, no puede afirmarse que, en el momento de la adopción del Reglamento 2020/1054, el legislador de la Unión no tuviera en cuenta la desventaja de competitividad resultante para las empresas de transporte establecidas en la Unión por el hecho de que las empresas de transporte establecidas en terceros países no estén necesariamente sujetas a normas equivalentes a la normativa de la Unión cuando efectúan operaciones de transporte por carretera en el territorio de la Unión, ya que este legislador encomendó precisamente a la Comisión la tarea de proponer soluciones adecuadas que habrá que negociar en el marco del AETR.

639 En consecuencia, procede desestimar por infundado el tercer motivo invocado por Hungría.

640 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, el recurso interpuesto por Hungría (asunto C-551/20) debe desestimarse en la medida en que tiene por objeto lograr la anulación del artículo 2, punto 2, del Reglamento 2020/1054.

5. Sobre el artículo 3 del Reglamento 2020/1054

641 En apoyo de las pretensiones formuladas en su recurso (asunto C-541/20) que tienen por objeto la anulación del artículo 3 del Reglamento 2020/1054, en la medida en que este artículo fija, en su párrafo primero, la fecha de entrada en vigor de las disposiciones del artículo 1, punto 6, letras c) y d), de este Reglamento, a los veinte días de la publicación de dicho Reglamento en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, la República de Lituania invoca tres motivos, que deben examinarse conjuntamente, basados en la violación, el primero, del principio de proporcionalidad, el segundo, de la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE y, el tercero, del principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3.

a) Alegaciones de las partes

642 Por una parte, en cuanto al principio de proporcionalidad, la República de Lituania afirma que el legislador de la Unión, al fijar, en el artículo 3, párrafo primero, del Reglamento 2020/1054, la fecha de entrada en vigor de la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), de este Reglamento y de la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo, ignoró el hecho de que, en ausencia de un período transitorio, los Estados miembros y las empresas de transporte no podrán adaptarse a esta obligación y a esa prohibición, siendo así que no se ha presentado ningún argumento que justifique la urgencia de tal entrada en vigor.

643 Así pues, al escoger un mecanismo inapropiado de aplicación del Reglamento 2020/1054, el legislador de la Unión estableció una normativa cuyo cumplimiento es particularmente difícil de garantizar. Al actuar de este modo, infringió el artículo 5 del Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, del que se desprende que los proyectos de actos legislativos deben tener debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga que recaiga sobre los agentes económicos sea la más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar.

644 En primer lugar, el legislador de la Unión no tuvo en cuenta el hecho de que actualmente no existen suficientes zonas de estacionamiento adecuadas y seguras, en las que los conductores puedan disfrutar de condiciones de descanso apropiadas fuera de la cabina del vehículo. De ello resulta que las empresas de transporte deberán asumir riesgos injustificados y desmesurados al dar a los conductores la instrucción de dejar sus camiones en zonas en las que la seguridad de la carga no está garantizada. Además, en la Evaluación de impacto — pilar social, la propia Comisión confirmó que la aplicación de la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo podía ocasionar dificultades debido a la insuficiencia de los alojamientos y de las zonas de estacionamiento seguras. También indicó que, por estas razones, las cabinas ofrecían mejores condiciones de descanso que las demás instalaciones disponibles. Sería erróneo sostener que el artículo 1, punto 6, letra c), del Reglamento 2020/1054 constituye una mera codificación de la sentencia Vaditrans. En efecto, la obligación de disfrutar los períodos de descanso establecidos en un alojamiento apropiado y adaptado para ambos sexos que disponga de instalaciones para dormir y sanitarias adecuadas, constituye una obligación nueva. En cualquier caso, incluso en el caso de una codificación, el legislador de la Unión debería haber seguido el procedimiento legislativo ordinario, durante el cual le hubiera correspondido, en concreto, evaluar la proporcionalidad de la medida propuesta y comprobar si esta era fácil de aplicar. Esto debería haber sucedido máxime cuando, antes de la adopción del Reglamento 2020/1054, no existía ninguna práctica uniforme debido a la ausencia de infraestructuras de alojamiento y de estacionamiento suficientes.

645 En segundo lugar, del Estudio de 2019 sobre las zonas de estacionamiento se desprende que las zonas de estacionamiento disponibles se concentran en algunos Estados miembros únicamente y que existe un déficit de aproximadamente 100 000 zonas. Además, ni en su Evaluación de impacto — pilar social ni este estudio, la Comisión examinó si los hoteles y los establecimientos de alojamiento próximos a las zonas de estacionamiento protegidas podrían subsanar este déficit. Por añadidura, en dicho estudio, la Comisión demostró que, para preparar la implementación de las nuevas obligaciones, serán necesarios varios años y un enfoque estratégico amplio del desarrollo de la infraestructura de la Unión.

646 En tercer lugar, el legislador de la Unión ignoró las dificultades de aplicación del Reglamento 2020/1054 de las que, no obstante, le habían informado tanto el CESE como la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales y la Comisión de Transportes y Turismo del Parlamento.

647 En cuarto lugar, la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo plantea asimismo otras cuestiones jurídicas, como la relativa a las medidas de protección y a la cobertura de seguros, dado que, en la mayoría de los casos, el conductor debe dejar la carga sin vigilancia en una zona de estacionamiento no protegida. Pues bien, según la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales lituanos, el hecho de dejar una mercancía en una zona de estacionamiento no protegida constituye una falta intencionada del transportista, que tiene como consecuencia la negativa del asegurador a cubrir la posible pérdida de la mercancía.

648 En quinto lugar, el carácter injustificado del artículo 3 del Reglamento 2020/1054 también se ve demostrado por la ausencia de un documento interpretativo en virtud del cual las empresas de transporte puedan organizar el regreso de los conductores a sus lugares de residencia o al centro de operaciones del empresario. A falta de tal documento, la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), de este Reglamento resulta difícil de aplicar, lo que dará lugar a prácticas diferentes entre los Estados miembros y entre las empresas de transporte.

649 Por lo que se refiere, por otra parte, a la obligación de motivación, la República de Lituania alega que, durante el examen de la propuesta de Reglamento sobre tiempo de trabajo, el legislador de la Unión fue informado, por la Evaluación de impacto — pilar social y por otras fuentes, de que la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo daría lugar a problemas prácticos de aplicación de esta prohibición y de que la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, para cuya implementación no existen normas claras, limitaría, sin justificación, la libre circulación de los trabajadores.

650 En dicho contexto, el legislador de la Unión debería haber formulado unos argumentos sólidos para justificar la ausencia de un período transitorio o de un aplazamiento de la entrada en vigor de la normativa en cuestión. Si bien los objetivos indicados en la propuesta de Reglamento sobre tiempo de trabajo, a saber, la mejora de las condiciones de trabajo de los conductores y de la seguridad vial, así como la creación de condiciones de descanso adecuadas son importantes, no justifican en absoluto una entrada en vigor inmediata de esta normativa. La fecha de entrada en vigor de un acto legislativo, que determina el momento en que dicho acto comienza a ser aplicable y genera las obligaciones correspondientes para las personas afectadas, no puede equipararse a una decisión puramente técnica.

651 En lo referente, de igual forma, al principio de cooperación leal, la República de Lituania afirma, en primer lugar, que no solo el legislador de la Unión no justificó la necesidad de hacer entrar en vigor, sin período transitorio, la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo y la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento

2020/1054, sino que, además, no examinó de qué forma habría sido posible crear las condiciones adecuadas, estableciendo tal período transitorio, para permitir a los Estados miembros y a las empresas de transporte adaptarse a estas nuevas normas. En particular, el legislador de la Unión no examinó si era posible adoptar medidas que autorizaran a los Estados miembros a adaptarse progresivamente a dichas nuevas normas y que garantizaran que las empresas de transporte no fueran sancionadas debido a la insuficiencia de los alojamientos adecuados.

652 En segundo lugar, el legislador de la Unión no tuvo en cuenta el hecho de que la aplicación adecuada de la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 no estaba clara y que, por consiguiente, para garantizar la aplicación coherente de esta obligación, era necesaria la adopción de medidas complementarias.

653 En tercer lugar, también se ha incumplido la obligación de asistencia mutua, dado que es evidente que los Estados miembros no pueden objetivamente garantizar unas infraestructuras de alojamiento y de estacionamiento suficientes. Pues bien, las instituciones de la Unión están en principio obligadas a dialogar con los Estados miembros y a motivar la desestimación de las objeciones formuladas por estos.

654 El Parlamento y el Consejo consideran, en esencia, que estos motivos y alegaciones son inoperantes. En efecto, incluso si se anulara el artículo 3 del Reglamento 2020/1054, continuaría aplicándose la misma fecha de entrada en vigor en virtud del artículo 297 TFUE, apartado 1, párrafo tercero. En todo caso, entienden que dichos motivos y alegaciones carecen de fundamento.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

655 Sin que sea preciso pronunciarse sobre la conformidad a Derecho de la objeción del Parlamento y del Consejo, basada en el carácter inoperante, por el motivo reseñado en el apartado anterior, de la pretensión de anulación del artículo 3 del Reglamento 2020/1054 formulada por la República de Lituania, ha de recordarse, en lo referente a la entrada en vigor del artículo 1, punto 6, letra c), de este Reglamento, que, como ya se ha señalado en los apartados 481 a 494 de la presente sentencia, esta disposición, que establece la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo, llevó a cabo, contrariamente a lo que afirma la República de Lituania, la codificación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sentada en la sentencia Vaditrans relativa a la interpretación del artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006, en su versión anterior a la entrada en vigor de este artículo 1, punto 6, letra c).

656 En estas circunstancias, y dado que la República de Lituania no cuestiona, por lo demás, la validez de esta última disposición, debe constatarse que los motivos y las alegaciones mediante los cuales este Estado miembro reprocha al legislador de la Unión no haber aplazado la entrada en vigor de esta carecen necesariamente de efectos, ya que la prohibición del descanso semanal normal o compensatorio a bordo del vehículo que establece ya regía antes la entrada en vigor de esta misma disposición.

657 Por lo tanto, procede desestimar por inoperantes todos los motivos y alegaciones invocados por la República de Lituania en apoyo de sus pretensiones de que se anule del artículo 3 del Reglamento 2020/1054, en la medida en que este artículo fija, en su párrafo primero, la fecha de entrada en vigor del artículo 1, punto 6, letra c), de este Reglamento.

658 En consecuencia, deben examinarse estos motivos y estas alegaciones únicamente en la medida en que se formulan en apoyo de las pretensiones de anulación del artículo 3 del Reglamento 2020/1054 en lo referente a la entrada en vigor del artículo 1, punto 6, letra d), de este Reglamento.

659 Por lo que respecta, en primer lugar, al motivo basado en la vulneración del principio de proporcionalidad, la República de Lituania se limita a alegar que el artículo 3 del Reglamento 2020/1054 no está justificado debido a la ausencia de un documento interpretativo que permita a las empresas de transporte aplicar la obligación que les corresponde de organizar el regreso de los conductores al centro de operaciones de sus empresarios o a sus lugares de residencia. Pues bien, basta con recordar que, como se desprende de los apartados 168 a 199 y 269 a 274 de la presente sentencia, el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 cumple los requisitos de claridad y precisión derivados del principio de seguridad jurídica, a la vez que ofrece a las empresas de transporte una cierta flexibilidad para su implementación, que puede paliar las consecuencias negativas de esta disposición para estas últimas.

660 Por ello, la ausencia de tal documento interpretativo no puede demostrar, por sí sola, que, al fijar la entrada en vigor de esta obligación, con arreglo al artículo 297 TFUE, apartado 1, párrafo tercero, a los veinte días de la publicación de este Reglamento en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, el legislador de la Unión violó el principio de proporcionalidad.

661 En lo que atañe, en segundo lugar, al motivo basado en el incumplimiento de la obligación de motivación, debe recordarse que el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, dispone que los actos jurídicos de las instituciones de la Unión deberán estar motivados. No obstante, la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia ha establecido que esa motivación debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y al contexto en el cual este se adoptó (sentencia de 15 de julio de 2021, Comisión/Landesbank Baden-Württemberg y JUR, C-584/20 P y C-621/20 P, EU:C:2021:601, apartado 104 y jurisprudencia citada).

662 Pues bien, en los presentes asuntos, dado que el legislador de la Unión estableció, en el artículo 3, párrafo primero, del Reglamento 2020/1054, que el artículo 1, punto 6, letra d), de este Reglamento entrará en vigor a los veinte días de la publicación de dicho Reglamento en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, no estaba obligado a motivar la elección de esta fecha de entrada en vigor, ya que esta correspondía a la prevista por defecto por el Derecho primario, en el artículo 297 TFUE, apartado 1, párrafo tercero, para la entrada en vigor de los actos legislativos.

663 En lo referente, en tercer lugar, al incumplimiento de la obligación de cooperación leal, es cierto que, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3, párrafo primero, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados.

664 Sin embargo, en los ámbitos en los que el legislador de la Unión dispone de un amplio margen de apreciación, el Tribunal de Justicia verifica únicamente, con arreglo a la jurisprudencia citada en los apartados 218 y 244 de la presente sentencia, si aquel puede demostrar que adoptó el acto en cuestión ejerciendo de manera efectiva su facultad de apreciación y de exponer, a tal fin, de manera clara e inequívoca, los datos de base que fundamentaron la adopción de dicho acto y de los que dependía el ejercicio de su facultad de apreciación.

665 El deber de cooperación leal no puede tener un alcance más amplio, en el sentido de que tenga por efecto obligar, en cualquier circunstancia, al legislador de la Unión a aportar, a petición de un Estado miembro, los documentos y la información que supuestamente se hayan omitido o a

corregir la información disponible antes de proceder a la adopción de un acto. En efecto, tal interpretación podría impedir a las instituciones ejercer su facultad de apreciación y bloquear el proceso legislativo. Si bien es cierto que el deber de cooperación leal incluye la obligación de asistencia mutua, que implica, en particular, el intercambio de información pertinente entre las instituciones y los Estados miembros en el marco del proceso legislativo, esta obligación no puede permitir a uno de esos Estados miembros, en caso de desacuerdo sobre la suficiencia, pertinencia y exactitud de los datos disponibles, impugnar por ese mero hecho la legalidad del proceso de toma de decisiones (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de marzo de 2019, Polonia/Parlamento y Consejo, C-128/17, EU:C:2019:194, apartados 74 y 75).

666 Así pues, la adopción de un acto legislativo en el respeto de las disposiciones pertinentes del Tratado FUE, pese a la oposición de varios Estados miembros, no puede constituir un incumplimiento de la obligación de cooperación leal que incumbe al Parlamento y al Consejo (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de marzo de 2019, Polonia/Parlamento y Consejo, C-128/17, EU:C:2019:194, apartado 76 y jurisprudencia citada).

667 Pues bien, en el caso de autos, como señaló el Abogado General en el punto 523 de sus conclusiones, no se discute que, de conformidad con la obligación de asistencia mutua derivada de la obligación de cooperación leal establecida en el artículo 4 TUE, apartado 3, la República de Lituania tuvo acceso, durante el proceso legislativo, a la totalidad de los documentos en los que se basó el legislador de la Unión para adoptar el Reglamento 2020/1054 y que este Estado miembro pudo presentar sus observaciones relativas a los datos contenidos en esos documentos y a las hipótesis adoptadas.

668 Esta constatación no puede verse cuestionada por las alegaciones formuladas por la República de Lituania, mencionadas en los apartados 651 a 653 de la presente sentencia. En efecto, aparte del hecho de que estas se solapan, en esencia, con la argumentación, rechazada en los apartados 659 a 662 de la presente sentencia, basada en la necesidad de la introducción de un período transitorio y de la adopción de un documento interpretativo, el cumplimiento de la obligación de asistencia mutua no implica en modo alguno que el legislador de la Unión tenga que estar de acuerdo con este Estado miembro sobre estas dos cuestiones.

669 En consecuencia, procede desestimar por infundados los tres motivos invocados por la República de Lituania en apoyo de sus pretensiones de anulación del artículo 3 del Reglamento 2020/1054 en la medida en que este artículo fija, en su párrafo primero, la fecha de entrada en vigor del artículo 1, punto 6, letra d), de este Reglamento.

670 A la vista de todas estas consideraciones, debe desestimarse el recurso interpuesto por la República de Lituania (asunto C-541/20) en la medida en que persigue la anulación del artículo 3 del Reglamento 2020/1054, por ser en parte inoperante y en parte infundado.

6. Conclusión relativa al Reglamento 2020/1054

671 De todas las consideraciones expuestas anteriormente resulta que procede desestimar en su totalidad, por un lado, los recursos interpuestos por la República de Lituania (asunto C-541/20) y Hungría (asunto C-551/20) en la medida en que se refieren al Reglamento 2020/1054, así como, por otro lado, los recursos presentados por la República de Bulgaria (asunto C-543/20), Rumanía (asunto C-546/20) y la República de Polonia (asunto C-553/20).

B. Sobre el Reglamento 2020/1055

672 La República de Lituania (asunto C-542/20), la República de Bulgaria (asunto C-545/20), Rumanía (asunto C-547/20), la República de Chipre (asunto C-549/20), Hungría (asunto C-551/20), la República de Malta (asunto C-552/20) y la República de Polonia (asunto C-554/20) solicitan la anulación de varias disposiciones del Reglamento 2020/1055 o, con carácter subsidiario, de dicho Reglamento en su totalidad.

673 En primer lugar, los recursos interpuestos por la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía, la República de Chipre, Hungría, la República de Malta y la República de Polonia tienen por objeto obtener la anulación del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, que establece la obligación de que los vehículos utilizados para el transporte internacional regresen a un centro de operaciones situado en el Estado miembro de establecimiento de la empresa de transporte de que se trata cada ocho semanas (en lo sucesivo, «obligación relativa al regreso de los vehículos»).

674 En segundo lugar, el recurso interpuesto por la República de Polonia tiene por objeto obtener la anulación del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, que establece la obligación de que las empresas de transporte dispongan regularmente, de forma continuada, de un número de vehículos y de conductores cuya base se encuentre normalmente en un centro de operaciones de su Estado miembro de establecimiento, en ambos casos de manera proporcionada al volumen de operaciones de transporte que realicen.

675 En tercer lugar, los recursos interpuestos por la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía, la República de Malta y la República de Polonia tienen por objeto obtener la anulación del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, que insertó un apartado 2 *bis* en el artículo 8 del Reglamento n.º 1072/2009, que dispone que los transportistas de mercancías por carretera no están autorizados a realizar transportes de cabotaje con el mismo vehículo o, si se trata de un vehículo articulado, con el vehículo de tracción de dicho vehículo, en el mismo Estado miembro de acogida en el plazo de cuatro días a partir de la finalización de un período de cabotaje en dicho Estado miembro (en lo sucesivo, «período de carencia»).

676 En cuarto lugar, el recurso interpuesto por Rumanía tiene por objeto obtener la anulación del artículo 2, punto 4, letra b), del Reglamento 2020/1055, que sustituyó, en el apartado 3 del artículo 8 del Reglamento n.º 1072/2009, el párrafo primero por un nuevo párrafo, que somete a las empresas que desean realizar transportes de cabotaje a la obligación de aportar la prueba de los transportes anteriores y de cada transporte de cabotaje realizado.

677 En quinto lugar, el recurso interpuesto por Rumanía tiene por objeto obtener la anulación del artículo 2, punto 4, letra c), del Reglamento 2020/1055, que insertó un apartado 4 *bis* en el artículo 8 del Reglamento n.º 1072/2009, que establece las condiciones de presentación de dicha prueba.

678 En sexto y último lugar, el recurso interpuesto por la República de Polonia tiene por objeto obtener la anulación del artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055, que añadió un apartado 7 al artículo 10 del Reglamento n.º 1072/2009, que establece que los Estados miembros pueden disponer que el artículo 8 del Reglamento n.º 1072/2009 se aplique a los transportistas,

en el Estado miembro de acogida, cuando lleven a cabo trayectos por carretera iniciales o finales dentro de este Estado miembro de acogida que formen parte de operaciones de transporte combinado entre Estados miembros.

1. Resumen de los motivos

679 En apoyo de las pretensiones formuladas en su recurso (asunto C-542/20) por las que se solicita la anulación del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, y del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, la República de Lituania invoca los mismos cinco motivos, basados en la violación, el primero, del artículo 3 TUE, apartado 3, de los artículos 11 TFUE y 191 TFUE y de la política de la Unión en materia medioambiental y de lucha contra el cambio climático, el segundo, del artículo 26 TFUE (primera parte) y del principio general de no discriminación (segunda parte), el tercero, de los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE, el cuarto, del principio de «buena legislación» y, en cuanto al quinto, del principio de proporcionalidad.

680 En apoyo de las pretensiones formuladas en su recurso (asunto C-545/20) que tienen por objeto la anulación del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, y del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, la República de Bulgaria invoca siete motivos, de las cuales cinco son comunes a las dos disposiciones impugnadas, mientras que los motivos tercero y sexto solo se formulan en apoyo de las pretensiones de que se anule la primera de estas disposiciones. El primer motivo está basado en la infracción del artículo 90 TFUE, en relación con el artículo 3 TUE, apartado 3, y el artículo 11 TFUE, así como del artículo 37 de la Carta (primera parte) y del artículo 3 TUE, apartado 5, de los artículos 208 TFUE, apartado 2, y 216 TFUE, apartado 2, así como del Acuerdo de París (segunda parte). El segundo motivo, que también está dividido en dos partes, se basa en la vulneración del principio de proporcionalidad, consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 4, y en el artículo 1 del Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El tercer motivo está basado en la vulneración de los principios de igualdad de trato y de no discriminación, consagrados en el artículo 18 TFUE y en los artículos 20 y 21 de la Carta, del principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 2, y, «en la medida en que el Tribunal de Justicia lo considere necesario», en la infracción del artículo 95 TFUE, apartado 1. El cuarto motivo se basa en la infracción del artículo 91 TFUE, apartado 1. El quinto motivo se basa en la infracción del artículo 90 TFUE, en relación con el artículo 3 TUE, apartado 3, y de los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE. El sexto motivo se basa en la violación de la libertad de ejercer una actividad profesional, de la libertad de establecimiento, establecida en el artículo 49 TFUE, así como de los artículos 15 y 16 de la Carta. El séptimo motivo se basa en la infracción, con carácter principal, del artículo 58 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 91 TFUE, o, con carácter subsidiario, del artículo 56 TFUE (primera parte), y de los artículos 34 TFUE y 35 TFUE (segunda parte).

681 En apoyo de las pretensiones formuladas en su recurso (asunto C-547/20) por las que se solicita la anulación del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, y del artículo 2, punto 4, letras a) a c), del Reglamento 2020/1055, Rumanía invoca tres motivos, de los cuales dos son comunes a las disposiciones impugnadas, mientras que el segundo motivo solo se invoca en apoyo de las pretensiones de anulación de la primera de estas disposiciones. El primer motivo, que consta de dos partes, se basa en la vulneración del principio de proporcionalidad, establecido en el artículo 5 TUE, apartado 4. El segundo motivo se basa en la violación de la libertad de

establecimiento, establecida en el artículo 49 TFUE. El tercer motivo está basado en la violación del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad, establecido en el artículo 18 TFUE.

682 En apoyo de las pretensiones formuladas en su recurso (asunto C-549/20) de que se anule el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, la República de Chipre invoca siete motivos. El primer motivo está basado en la infracción del artículo 90 TFUE, en relación con el artículo 3 TUE, apartado 3, y el artículo 11 TFUE, así como del artículo 37 de la Carta (primera parte) y del artículo 3 TUE, apartado 5, de los artículos 208 TFUE, apartado 2, y 216 TFUE, apartado 2, así como del Acuerdo de París (segunda parte). El segundo motivo se basa en la vulneración del principio de proporcionalidad, consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 4, y en el artículo 1 del Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El tercer motivo es relativo a la vulneración de los principios de igualdad de trato y de no discriminación, consagrados en el artículo 18 TFUE y en los artículos 20 y 21 de la Carta, del principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 2, y, «en la medida en que el Tribunal de Justicia lo considere necesario», en la infracción del artículo 95 TFUE, apartado 1. El cuarto motivo se basa en la infracción del artículo 91 TFUE, apartado 1. El quinto motivo se basa en la infracción del artículo 90 TFUE, en relación con el artículo 3 TUE, apartado 3, y de los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE. El sexto motivo se basa en la violación de la libertad de ejercer una actividad profesional, de la libertad de establecimiento, establecida en el artículo 49 TFUE, así como de los artículos 15 y 16 de la Carta. El séptimo motivo se basa en la infracción, con carácter principal, del artículo 58 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 91 TFUE, o, con carácter subsidiario, del artículo 56 TFUE (primera parte), y de los artículos 34 TFUE y 35 TFUE (segunda parte).

683 En apoyo de las pretensiones formuladas en su recurso (asunto C-551/20) que tienen por objeto la anulación del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, Hungría invoca dos motivos, relativos, en cuanto al primero, a un error manifiesto de apreciación y a la vulneración del principio de proporcionalidad (primera parte), así como a la vulneración del principio de cautela (segunda parte) y, en cuanto al segundo, a la vulneración del principio de no discriminación.

684 En apoyo de las pretensiones formuladas en su recurso (asunto C-552/20) que tienen por objeto la anulación del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, la República de Malta invoca dos motivos, basados, en cuanto al primero, en la existencia de vicios sustanciales de forma y en la infracción del artículo 91 TFUE, apartado 2, en relación con el artículo 11 TFUE y el artículo 37 de la Carta, así como, en cuanto al segundo, en la violación del artículo 5 TUE, apartado 4, y del principio de proporcionalidad. En apoyo de las pretensiones de este recurso dirigidas a la anulación del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, este Estado miembro formula tres motivos, basados en la infracción, en cuanto al primero, del artículo 91 TFUE, apartado 2, en cuanto al segundo, del artículo 5 TUE, apartado 4, y del principio de proporcionalidad y, en cuanto al tercero, de los artículos 20 y 21 de la Carta, así como del principio de no discriminación.

685 En apoyo de las pretensiones formuladas en su recurso (asunto C-554/20) por las que se solicita la anulación del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 y del artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055, la República de Polonia invoca los mismos tres motivos, respectivamente, respecto de cada una de las

disposiciones impugnadas, y un motivo común a todas estas disposiciones. El primer motivo se basa en la vulneración del principio de proporcionalidad, consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 4. El segundo motivo se basa en la infracción del artículo 91 TFUE, apartado 2. El tercer motivo se basa en la infracción del artículo 94 TFUE. El motivo común a todas las disposiciones impugnadas del Reglamento 2020/1055 se basa en la infracción del artículo 11 TFUE y del artículo 37 de la Carta. En apoyo de sus pretensiones de que se anule el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, este Estado miembro invoca dos motivos basados, respectivamente, en la vulneración del principio de proporcionalidad, consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 4, y en la vulneración del principio de seguridad jurídica, así como el motivo común a todas las disposiciones impugnadas del Reglamento 2020/1055.

686 Procede examinar sucesivamente las pretensiones de los recursos dirigidas a la anulación, en primer término, del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, en segundo término, del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, en tercer término, del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, y, en cuarto término, del artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055.

2. Sobre el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009

687 En apoyo de sus recursos respectivos que tienen por objeto la anulación del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, la República de Lituania (asunto C-542/20), la República de Bulgaria (asunto C-545/20), Rumanía (asunto C-547/20), la República de Chipre (asunto C-550/20), Hungría (asunto C-551/20), la República de Malta (asunto C-552/20) y la República de Polonia (asunto C-554/20) invocan, según corresponda, la violación, en esencia:

– del principio de proporcionalidad (motivos cuarto y quinto de la República de Lituania, segundo motivo, considerado en su primera parte, de la República de Bulgaria, primer motivo, considerado en su primera parte, de Rumanía, segundo motivo de la República de Chipre, primer motivo, considerado en su primera parte, de Hungría, segundo motivo de la República de Malta y primer motivo de la República de Polonia);

– del principio de cautela (primer motivo, considerado en su segunda parte, de Hungría);

– de los principios de igualdad de trato y de no discriminación [segundo motivo, considerado en su segunda parte, de la República de Lituania, tercer motivo de la República de Bulgaria, tercer motivo de Rumanía, en la medida en que se dirige contra el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, tercer motivo de la República de Chipre y segundo motivo de Hungría];

– de las normas del Derecho de la Unión en materia de política común de transportes, establecidas, por un lado, en el artículo 91 TFUE, apartado 1, [cuarto motivo de la República de Bulgaria, en la medida en que se dirige contra el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, y cuarto motivo de la República de Chipre] y, por otro lado, en el artículo 90 TFUE, en relación con el artículo 3 TUE, apartado 3, en los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE [tercer

motivo de la República de Lituania en cuanto a los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE, quinto motivo de la República de Bulgaria, en la medida en que se dirige contra el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, quinto motivo de la República de Chipre, primer motivo de la República de Malta, en la medida en que se refiere al artículo 91 TFUE, apartado 2, en relación con el artículo 11 TFUE y con el artículo 37 de la Carta, así como motivos segundo y tercero de la República de Polonia en cuanto a los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE];

– del funcionamiento del mercado interior, establecido en el artículo 26 TFUE (segundo motivo, considerado en su primera parte, de la República de Lituania);

– de la libertad de establecimiento, establecida en el artículo 49 TFUE (sexto motivo de la República de Bulgaria, en la medida en que se refiere a esta disposición, segundo motivo de Rumanía y sexto motivo de la República de Chipre, en la medida en que se refiere a esta disposición);

– de la libertad de ejercer una actividad profesional, así como de los artículos 15 y 16 de la Carta (sexto motivo de la República de Bulgaria y sexto motivo de la República de Chipre, en la medida en que se refieren a estas disposiciones);

– de la libre prestación de servicios, establecida en el artículo 58 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 91 TFUE o, con carácter subsidiario, en el artículo 56 TFUE [séptimo motivo, considerado en su primera parte, de la República de Bulgaria, en la medida en que se dirige contra el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, y séptimo motivo, considerado en su primera parte, de la República de Chipre];

– de la libre circulación de mercancías, establecida en los artículos 34 TFUE y 35 TFUE [séptimo motivo, considerado en su segunda parte, de la República de Bulgaria, en la medida en que se dirige contra el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, y séptimo motivo, considerado en su segunda parte, de la República de Chipre], así como

– de las normas del Derecho de la Unión y de los compromisos de la Unión en materia de protección del medio ambiente [primer motivo de la República de Lituania, primer motivo, considerado en sus dos partes, de la República de Bulgaria, en la medida en que se dirige contra el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, primer motivo, considerado en sus dos partes, de la República de Chipre, primer motivo de la República de Malta, en la medida en que se refiere a estas normas, y motivo de la República de Polonia común a todas las disposiciones impugnadas del Reglamento 2020/1055, en la medida en que se dirige contra el artículo 1, punto 3, de este, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009].

a) Sobre la violación del principio de proporcionalidad

688 La República de Lituania, mediante sus motivos cuarto y quinto, la República de Bulgaria, mediante la primera parte de su segundo motivo, Rumanía, mediante la primera parte de su primer motivo, la República de Chipre, mediante su segundo motivo, Hungría, mediante la primera parte de su primer motivo, la República de Malta, mediante su segundo motivo, así

como la República de Polonia, mediante su primer motivo, arguyen que el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, incumple las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad.

689 Por un lado, estos Estados miembros niegan que el legislador de la Unión haya efectuado el examen de la proporcionalidad de esta disposición, en concreto debido a la inexistencia de una evaluación de impacto referida a la obligación relativa al regreso de los vehículos prevista en dicha disposición. En particular, si bien el cuarto motivo de la República de Lituania se basa formalmente en la vulneración del principio de «buena legislación» y en la existencia de «vicios sustanciales de forma», de la argumentación formulada en su apoyo se deduce que este Estado miembro en realidad pretende demostrar la existencia de una vulneración del principio de proporcionalidad debido a que los efectos de esta obligación no se han evaluado debidamente. Del mismo modo, aunque, mediante su primer motivo, considerado en su primera parte, formalmente Hungría alega la comisión de un error manifiesto de apreciación y la vulneración del principio de proporcionalidad, su argumentación en este contexto está únicamente dirigida a demostrar la vulneración de este último principio.

690 Por otro lado, los Estados miembros demandantes cuestionan la proporcionalidad en sí misma de dicha obligación.

1) Sobre la realización por el legislador de la Unión de un examen de la proporcionalidad del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009

i) Alegaciones de las partes

691 La República de Lituania, mediante su cuarto motivo, la República de Bulgaria, mediante la primera parte de su segundo motivo, Rumanía, mediante la primera parte de su primer motivo, la República de Chipre, mediante su segundo motivo, Hungría, mediante la primera parte de su primer motivo, la República de Malta, mediante su segundo motivo, así como la República de Polonia, mediante su primer motivo, niegan que el legislador de la Unión haya efectuado un examen de la proporcionalidad del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009.

692 En primer lugar, estos Estados miembros alegan la inexistencia de una evaluación de impacto sobre la obligación relativa al regreso de los vehículos establecida en esta disposición.

693 La República de Lituania resalta que, en virtud del artículo 11 TUE, apartado 3, la Comisión, con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, tiene la obligación de mantener amplias consultas con las partes interesadas.

694 Este Estado miembro, así como Hungría y la República de Malta sostienen que el artículo 2 del Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad también impone a la Comisión una obligación similar de proceder a amplias consultas. Lo mismo sucede con el artículo 5 de este Protocolo, que dispone que los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad y exige que todo proyecto de acto legislativo incluya unos pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de estos

principios, de lo que se deduce que estos proyectos deben tener debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga que recaiga en los agentes económicos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar.

695 Asimismo, la República de Lituania, Rumanía, Hungría, la República de Malta y la República de Polonia argumentan que el Acuerdo Interinstitucional, especialmente sus apartados 12 a 15, dispone que la Comisión realice una evaluación de impacto de sus iniciativas legislativas que previsiblemente tengan un impacto económico, medioambiental o social significativo. Dicha evaluación debe estar basada en información precisa, objetiva y completa y de un alcance y enfoque proporcionados.

696 Así pues, cuando examinen las propuestas legislativas de la Comisión, el Parlamento y el Consejo deben tener plenamente en cuenta las evaluaciones de impacto de la Comisión, que constituyen una fase del proceso legislativo que, por lo general, debe producirse cuando una iniciativa legislativa previsiblemente tenga un impacto económico, medioambiental o social significativo. Si, durante el procedimiento legislativo, la propuesta de la Comisión experimenta modificaciones sustanciales, el Parlamento y el Consejo deben efectuar evaluaciones de impacto de estas modificaciones, cuando lo consideren oportuno y necesario.

697 La República de Lituania precisa que no puede interpretarse que el carácter oportuno y necesario de las evaluaciones de impacto corresponda a una apreciación puramente subjetiva, que dependa exclusivamente de la voluntad del legislador de la Unión. Al contrario, esta apreciación debe basarse en datos objetivos existentes, ya que se trata del único modo de garantizar que este legislador no abuse de su facultad de apreciación.

698 Pues bien, todos los Estados miembros demandantes afirman que, por un lado, la obligación relativa al regreso de los vehículos no figuraba en la propuesta de Reglamento sobre establecimiento y, por tanto, no fue objeto de la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento. Por otro lado, la introducción de esta obligación constituye una modificación sustancial de la propuesta inicial debido al impacto económico y medioambiental significativo de dicha obligación. Las partes interesadas y algunos Estados miembros informaron al legislador de la Unión de este impacto y le solicitaron, de manera reiterada, que llevara a cabo una evaluación de impacto sobre este tema.

699 Como destacan, en particular, la República de Bulgaria y Rumanía, la obligación relativa al regreso de los vehículos no tiene la misma naturaleza que las restantes condiciones contempladas por la Comisión para garantizar el carácter efectivo y fijo del establecimiento, que se abarcaron en la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento, como el ejercicio de una actividad de explotación o de transporte en el Estado miembro de establecimiento o el hecho de que tuvieran al menos un contrato comercial en dicho Estado miembro. En efecto, tales obligaciones, mencionadas en el marco de la medida 18 que figura en esta Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento (parte 1/2, pp. 30 y 31), no requerían el regreso de los vehículos al centro de operaciones de la empresa de transporte de que se trata. Por consiguiente, los resultados que figuran en esta evaluación de impacto no son pertinentes para apreciar los efectos de la obligación relativa al regreso de los vehículos.

700 En segundo lugar, los Estados miembros demandantes censuran al legislador de la Unión por no haber dispuesto de suficiente información que le permitiera apreciar la proporcionalidad de esta obligación.

701 Estos Estados miembros reconocen que el legislador de la Unión dispone de un amplio margen de apreciación en materia de transportes, que se aplica no solo a la naturaleza y el alcance de las disposiciones a adoptar, sino también, en cierta medida, a la constatación de los datos de base. Dichos Estados miembros consideran, no obstante, que este legislador debe estar en condiciones de demostrar que, con el fin de adoptar estas disposiciones, ha ejercido de forma efectiva su facultad de apreciación, en la medida en que ha tomado en consideración todos los datos y circunstancias pertinentes de la situación que dichas disposiciones pretenden regular. En consecuencia, dicho legislador debe poder aportar y exponer de manera clara e inequívoca los datos de base que fundamentaron la adopción de las medidas impugnadas y de los que depende el ejercicio de su facultad de apreciación.

702 A este respecto, Rumanía destaca que los datos científicos en los que se fundamentan las medidas que adopte el legislador de la Unión no solo constituyen la base de su margen de apreciación, sino también los límites de dicho margen.

703 Pues bien, el Parlamento y el Consejo no han aportado la prueba de que este legislador dispusiera de suficientes datos que le permitieran apreciar la proporcionalidad del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009.

704 Esta constatación se ve confirmada por la decisión de la Comisión de efectuar una evaluación de impacto de la obligación relativa al regreso de los vehículos tras la adopción del Reglamento 2020/1055, que culminó en el estudio, titulado «Assessment of the impact of a provision in the context of the revision of Regulation (EC) n.º 1071/2009 and Regulation (EC) n.º 1072/2009 — Final report» [Evaluación de impacto de una disposición en el contexto de la revisión del Reglamento (CE) n.º 1071/2009 y del Reglamento (CE) n.º 1072/2009 — Informe final], publicado en febrero de 2021.

705 Asimismo, la República de Polonia arguye que, en ausencia de una evaluación de impacto, los criterios de valoración adoptados por el legislador de la Unión para determinar la frecuencia del regreso de los vehículos al centro de operaciones situado en el Estado miembro de establecimiento de la empresa de transporte de que se trata son arbitrarios. Por consiguiente, resulta difícil adivinar las razones por las cuales una frecuencia de regreso de ocho semanas permite considerar que se ha respetado el requisito del establecimiento efectivo y fijo en ese Estado miembro.

706 A este respecto, la República de Polonia señala que, según el considerando 8 del Reglamento 2020/1055, la sincronización de la obligación relativa al regreso de los vehículos con la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 refuerza el derecho de regreso de los conductores y reduce el riesgo de que el vehículo deba retornar únicamente para cumplir este nuevo requisito en materia de establecimiento. Sin embargo, las medidas del Reglamento 2020/1055 deben estar justificadas por los objetivos perseguidos por este último. Así pues, el hecho de que la obligación relativa al regreso de los vehículos se haya sincronizado con otra obligación prevista en el Reglamento 2020/1054 no proporciona una justificación suficiente.

707 El Parlamento y el Consejo sostienen que estas alegaciones son infundadas.

708 Estas instituciones argumentan que el hecho de que no se haya realizado una evaluación de impacto respecto de un acto determinado o, *a fortiori*, respecto de una disposición concreta, no permite concluir que su adopción sea contraria al principio de proporcionalidad. En efecto, el

legislador de la Unión no está sujeto a una obligación procesal autónoma de efectuar evaluaciones de impacto. Tales evaluaciones pueden desempeñar un papel importante en la aplicación del principio de proporcionalidad, pero no constituyen la única fuente de datos que esclarecen las acciones de este legislador. Este último también puede tener en cuenta cualquier otra fuente de información, incluidas las fuentes públicas.

709 De este modo, en caso de modificaciones introducidas en la propuesta de la Comisión, corresponde al legislador de la Unión determinar si se debe realizar una evaluación de impacto complementaria a la que acompañaba a dicha propuesta, si considera que la realización de tal evaluación complementaria es oportuna y necesaria. A este respecto, el amplio margen de apreciación de este legislador no se aplica exclusivamente a la naturaleza y al alcance de las disposiciones a adoptar, sino también, en cierta medida, a la constatación de los datos de base, en tanto la decisión política se fundamente en criterios objetivos y las finalidades perseguidas por la medida adoptada puedan justificar las consecuencias económicas negativas para los agentes económicos. Así pues, no es necesario que dicho legislador se base únicamente en datos de base que se refieren específicamente a las disposiciones adoptadas, ni que extraiga las mismas conclusiones que los autores de los informes o estudios a los que haya recurrido.

710 El hecho de no efectuar una evaluación de impacto no puede calificarse de vulneración del principio de proporcionalidad cuando el legislador de la Unión se halla en una situación particular que requiere que aquella no se lleve a cabo y dispone de suficientes elementos que le permiten apreciar la proporcionalidad de la medida adoptada.

711 Pues bien, en el presente caso, según el Parlamento y el Consejo, el legislador de la Unión disponía de suficientes elementos para tomar en consideración las repercusiones de la obligación relativa al regreso de los vehículos.

712 En primer término, la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento llevó a cabo un análisis exhaustivo del mercado afectado y de las dificultades propias de este. Asimismo, dicha evaluación de impacto incluyó, en virtud de la medida 18 (parte 1/2, pp. 30 y 31), un análisis de los impactos sociales y económicos, incluidos sus efectos en las pymes, de diferentes hipótesis que son pertinentes para la evaluación del modelo escogido por el legislador de la Unión, a saber, aquella según la cual «la empresa debe ejercer actividades de explotación o de transporte sustanciales en el Estado de establecimiento» o aquella según la cual «la empresa debe estar vinculada por al menos un contrato comercial en el Estado de establecimiento».

713 Por lo tanto, la Comisión examinó las consecuencias de estas dos medidas que, aunque se formularon de manera diferente a la obligación relativa al regreso de los vehículos, perseguían el mismo objetivo que esta última obligación. Así pues, el legislador de la Unión pudo presumir que las repercusiones de la medida que adoptó eran similares a las de las medidas que la Comisión ha examinado.

714 Además, este legislador también podía legítimamente basarse en las evaluaciones de impacto de la Comisión relativas a los restantes aspectos del Paquete de movilidad I, lo que llevó a dicho legislador a decidir sincronizar la obligación relativa al regreso de los vehículos con la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 con el fin de limitar las repercusiones de la primera de estas obligaciones en las empresas de transporte, así como en el medio ambiente.

715 En segundo término, durante las negociaciones, el legislador de la Unión tuvo acceso a otros estudios y estimaciones, algunos de los cuales eran de dominio público, como el «Research for TRAN Committee — Road Transport Hauliers in the EU: Social and Working Conditions (Update of the 2013 study)» [Estudio TRT Trasporti e Territorio, 2017, elaborado por la Comisión de Transportes y Turismo (TRAN) — Los transportistas de mercancías por carretera en la UE: condiciones sociales y laborales (actualización del estudio realizado en 2013), Parlamento Europeo, Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Bruselas], o los documentos relativos a las dos audiencias públicas organizadas, una por las Comisiones de Empleo y de Asuntos Sociales (EMPL) y TRAN, el 16 de octubre de 2017, y, la otra, por la Comisión TRAN, el 22 de noviembre de 2017, para abordar cuestiones relacionadas con el mercado de los transportes por carretera y los aspectos sociales del Paquete de movilidad.

716 El legislador de la Unión también tuvo en cuenta las estimaciones de la IRU sobre las consecuencias de una obligación que exigiera el regreso de los vehículos cada tres o cuatro semanas, según se desprende de una carta abierta de 26 de octubre de 2018, el estudio, elaborado por cuenta de Transport i Logistyka Polska (Transporte y Logística de Polonia), titulado «Mobility package I — Impact on the European road transport system» («Paquete de movilidad I — Efectos en el sistema europeo de transporte por carretera»), que fue muy crítico respecto de una enmienda rechazada en el marco del proceso legislativo que proponía el regreso de los vehículos cada cuatro semanas, o bien una comunicación de la Federación Europea de los Trabajadores del Transporte en la que se examinaron las consecuencias de una medida que figuraba en un informe del Parlamento y que consistía en la obligación de que todos los vehículos realizaran al menos una carga o descarga de mercancías cada tres semanas en el Estado miembro de establecimiento.

717 Además, los Estados miembros demandantes reconocen que ellos mismos proporcionaron al legislador de la Unión, durante el procedimiento legislativo, información referida a la obligación relativa al regreso de los vehículos, que permitió a dicho legislador apreciar las repercusiones de esta obligación. A este respecto, en los asuntos C-542/20, C-545/20, C-549/20 y C-554/20, el Parlamento y el Consejo se remiten, en particular, a algunos de los estudios presentados por los Estados miembros demandantes en apoyo de sus recursos.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

718 Mediante su argumentación, la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía, la República de Chipre, Hungría, la República de Malta y la República de Polonia afirman que el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, viola el principio de proporcionalidad, debido a que el legislador de la Unión no disponía de una evaluación de impacto referida a esta disposición ni de suficientes datos para apreciar su proporcionalidad.

719 Consta que dicha disposición, que establece la obligación de que los vehículos utilizados para el transporte internacional regresen a un centro de operaciones situado en el Estado miembro de establecimiento de la empresa de transporte de que se trata cada ocho semanas, no ha sido objeto de la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento.

720 Sin embargo, debe destacarse que, como se ha recordado en los apartados 218 a 226 de la presente sentencia, no solo el legislador de la Unión no está obligado a disponer de una evaluación de impacto en todas las circunstancias, sino que, además, tal evaluación de impacto no le vincula, por lo que este legislador sigue siendo libre de adoptar medidas distintas de las que han sido objeto de dicha evaluación.

721 No es menos cierto que, como se ha expuesto en el apartado 243 de la presente sentencia, este mismo legislador está obligado a fundamentar su elección en criterios objetivos y a examinar si los objetivos perseguidos por la medida elegida pueden justificar consecuencias económicas negativas, incluso considerables, para determinados operadores.

722 De este modo, según la jurisprudencia resumida en los apartados 218 y 244 de la presente sentencia, corresponde al legislador de la Unión, cuando el acto en cuestión es objeto de un recurso judicial, demostrar ante el Tribunal de Justicia que, para adoptar este, ha ejercitado de manera efectiva su facultad de apreciación, en la medida en que ha tomado en consideración todos los datos y circunstancias pertinentes de la situación que se haya pretendido regular mediante dicho acto. De ello resulta que este legislador debe tener la posibilidad, cuando menos, de aportar y exponer de manera clara e inequívoca los datos de base que debieron tenerse en cuenta para fundamentar las medidas del referido acto que son objeto de impugnación y de los que dependía el ejercicio de su facultad de apreciación.

723 Por consiguiente, debe apreciarse si la información que mencionan el Parlamento y el Consejo demuestra que el legislador de la Unión disponía de suficientes elementos que le permitieran apreciar la proporcionalidad de la obligación relativa al regreso de los vehículos, establecida en el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, en la fecha de la adopción de esta disposición.

724 A este respecto, procede examinar, por una parte, si puede probarse que este legislador ejerció de manera efectiva su facultad de apreciación al recurrir, como alegan el Parlamento y el Consejo, a la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento o a las evaluaciones de impacto relativas a los restantes aspectos del Paquete de movilidad I.

725 En primer término, contrariamente a lo que sostienen estas instituciones, no puede demostrarse que haya sido así debido a que la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento describe el mercado de que se trata y las dificultades propias de este. En efecto, la identificación de las características y de las dificultades de este mercado no equivale a la apreciación de las consecuencias derivadas de los medios contemplados para subsanarlas. Así pues, es cierto que el legislador de la Unión pudo basarse en esta evaluación en lo referente al estado de dicho mercado. Sin embargo, la invocación de los datos que figuran en esta, relativos a tales características y dificultades, no equivale a aportar y exponer de manera clara e inequívoca los datos de base que fundamentaron la adopción del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, y de los que dependía el ejercicio efectivo, por este legislador, de su facultad de apreciación.

726 Lo mismo sucede en cuanto a la apreciación de las consecuencias de obligaciones distintas de la relativa al regreso de los vehículos, que figura en esta misma evaluación de impacto.

727 A este respecto, debe señalarse que, ciertamente, la obligación relativa al regreso de los vehículos persigue el mismo objetivo que la medida 18 que figura en la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento (parte 1/2, pp. 30 y 31), que, para garantizar el carácter efectivo y fijo del establecimiento de las empresas de transporte, contemplaba en concreto que estas empresas de transporte tuvieran una actividad significativa de transporte o de explotación en el Estado miembro de establecimiento o que tuvieran al menos un contrato comercial en este último. No obstante, como señaló el Abogado General en el punto 646 de sus conclusiones, estas dos medidas constituyen medios de realizar este objetivo que no son comparables con la obligación relativa al regreso de los vehículos, por cuanto no exigían el regreso de los vehículos al centro de

operaciones de la empresa de transporte de que se trata. En consecuencia, no puede presumirse que las consecuencias de estas medidas sean similares y que la apreciación del impacto de las medidas que fueron objeto de la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento pueda extrapolarse a la obligación relativa al regreso de los vehículos, que no fue objeto de dicha evaluación.

728 En segundo término, el Parlamento y el Consejo invocan también erróneamente las evaluaciones de impacto relativas a los restantes aspectos del Paquete de movilidad I, en particular la obligación establecida en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, para demostrar el ejercicio efectivo, por el legislador de la Unión, de su facultad de apreciación. En efecto, como se ha señalado en los apartados 220, 233 y 295 de la presente sentencia, la obligación, que corresponde a las empresas de transporte en virtud de esta disposición, no se refiere a los procedimientos prácticos del posible regreso de los conductores, especialmente los relativos al medio de transporte que pueden utilizar para efectuar dicho regreso. En particular, esta obligación no implica que los conductores que deseen regresar al centro de operaciones del empresario o a sus lugares de residencia lo hagan necesariamente mediante el vehículo utilizado para realizar operaciones de transporte. De lo anterior resulta que las valoraciones relativas a dicha obligación que figuran en la Evaluación de impacto — pilar social, referidas al impacto económico y medioambiental de esta, no eran pertinentes para apreciar las consecuencias económicas y medioambientales de la obligación relativa al regreso de los vehículos.

729 Debe examinarse, por otra parte, en vista de la jurisprudencia que se recuerda en el apartado 722 de la presente sentencia, si el legislador de la Unión ha demostrado que, en el presente caso, ejerció de manera efectiva su facultad de apreciación sobre la base de los demás datos de base invocados, ante el Tribunal de Justicia, por el Parlamento y el Consejo.

730 En primer lugar, por razones análogas a las expuestas en los apartados 724 a 727 de la presente sentencia, procede descartar el Estudio TRT Trasporti e Territorio, de 2017, al que se refiere el apartado 715 de la presente sentencia, así como los documentos relativos a las dos audiencias públicas organizadas durante los meses de octubre y noviembre de 2017 por las Comisiones EMPL y TRAN, por un lado, y la Comisión TRAN, por otro. En efecto, la información expuesta en estos documentos no guarda relación con la obligación relativa al regreso de los vehículos.

731 En segundo lugar, deben descartarse las estimaciones de la IRU, según se desprenden de su carta abierta de 26 de octubre de 2018, invocada por el Parlamento y el Consejo, según las cuales una obligación de regreso de los vehículos al Estado miembro de establecimiento cada tres o cuatro semanas podría dar lugar a un incremento, de entre 80 y 135 millones, del número de kilómetros recorridos por los vehículos cada año.

732 En efecto, como señaló el Abogado General en el punto 652 de sus conclusiones, estas estimaciones son objeto de una presentación sucinta en una carta que no precisa la metodología de cálculo que se ha seguido. Por lo tanto, la presentación de tales datos no puede demostrar que se hayan aportado y expuesto de manera clara e inequívoca los datos de base que debió tener en cuenta el legislador de la Unión para fundamentar el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, y de los que dependía el ejercicio efectivo, por este legislador, de su facultad de apreciación.

733 Tales consideraciones también son aplicables a la comunicación de la Federación Europea de los Trabajadores del Transporte, mencionada por el Consejo.

734 Igualmente sucede, en tercer lugar, en cuanto al estudio elaborado por cuenta de Transport i Logistyka Polska (Transporte y Logística de Polonia) («Paquete de movilidad I — Efectos en el sistema europeo de transporte por carretera»), al que se refiere el apartado 716 de la presente sentencia. En efecto, resulta obligado reconocer que, aparte del carácter sucinto de las consideraciones dedicadas a la hipótesis de una obligación de regreso de los vehículos al Estado miembro de establecimiento cada cuatro semanas, este último estudio indica, en las páginas 31 y 34, por una parte, que ninguno de los participantes estaba en disposición de cuantificar de manera precisa los efectos resultantes de tal obligación y que el referido estudio tan solo representa una estimación preliminar y sumaria de dichos efectos. Por otra parte, este mismo estudio resalta que quedan numerosas cuestiones en suspenso y que son necesarias investigaciones adicionales para comprender plenamente las repercusiones sociales, medioambientales y económicas del Paquete de movilidad I.

735 Por lo que respecta, en cuarto lugar, a la información supuestamente proporcionada por los Estados miembros demandantes de la que disponía el legislador de la Unión durante el procedimiento legislativo, debe observarse que la mera invocación de la existencia de estudios y de documentos a los que este legislador pudo tener acceso no basta para considerar que se hayan aportado y expuesto de manera clara e inequívoca los datos de base que fundamentaron la adopción de la obligación relativa al regreso de los vehículos y de los que dependía el ejercicio de su facultad de apreciación.

736 Tal exigencia tampoco puede considerarse satisfecha mediante la remisión efectuada, también por el Parlamento y el Consejo en los asuntos C-542/20, C-545/20, C-549/20 y C-554/20, a los estudios presentados por los Estados miembros demandantes ante el Tribunal de Justicia. En efecto, al realizar esta remisión, el Parlamento y el Consejo no afirmaron, en todo caso, que se hubiera adoptado la obligación relativa al regreso de los vehículos sobre la base de estos estudios ni precisaron la manera en que los datos de base que figuran en ellos les permitieron apreciar la proporcionalidad de esta obligación, en particular a la vista de sus repercusiones sociales, medioambientales y económicas.

737 Habida cuenta de lo anterior, debe considerarse que el Parlamento y el Consejo, contrariamente a lo que alegan sobre la base de los documentos que invocan ante el Tribunal de Justicia, no han aportado y expuesto de manera clara e inequívoca los datos de base que fundamentaron la adopción de dicha obligación y de los que dependía el ejercicio de su facultad de apreciación. De esta manera, no han demostrado que dispusieran, en el momento de la adopción del Reglamento 2020/1055, de suficientes elementos que les permitieran apreciar la proporcionalidad de la obligación relativa al regreso de los vehículos.

738 En consecuencia, se ha de estimar el cuarto motivo invocado por la República de Lituania, así como, en la medida en que se basan en la vulneración del principio de proporcionalidad, en la medida en que el legislador de la Unión no examinó la proporcionalidad de la obligación relativa al regreso de los vehículos, la primera parte del segundo motivo invocado por la República de Bulgaria, la primera parte del primer motivo invocado por Rumanía, el segundo motivo invocado por la República de Chipre, la primera parte del primer motivo invocado por Hungría, el segundo motivo invocado por la República de Malta y el primer motivo invocado por la República de Polonia. Por lo tanto, procede anular el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009.

2) Sobre la proporcionalidad del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009

739 Toda vez que, como se desprende de los apartados 718 a 738 de la presente sentencia, el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, debe anularse por vulneración del principio de proporcionalidad, debido a que el legislador de la Unión no examinó la proporcionalidad de esta disposición, no procede examinar la argumentación de la República de Lituania, de la República de Bulgaria, de Rumanía, de la República de Chipre, de Hungría, de la República de Malta y de la República de Polonia, mediante la cual estos Estados miembros impugnan la proporcionalidad en sí misma de dicha disposición.

b) Sobre los restantes motivos dirigidos contra el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009

740 Por la misma razón que la mencionada en el apartado anterior, no procede examinar los restantes motivos invocados por la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía, la República de Chipre, Hungría, la República de Malta y la República de Polonia en apoyo de sus pretensiones de que se anule esta disposición.

3. Sobre el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055

741 Mediante sus recursos, la República de Lituania (asunto C-542/20), la República de Bulgaria (asunto C-545/20), la República de Malta (asunto C-552/20) y la República de Polonia (asunto C-554/20) solicitan la anulación del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055.

742 Mediante su recurso, Rumanía (asunto C-547/20) solicita la anulación del artículo 2, punto 4, letras a) a c), de este Reglamento, aunque sin desarrollar una argumentación específica para los apartados b) y c) de este artículo 2, punto 4, de manera que, mediante su argumentación, Rumanía desea obtener, en realidad, la anulación de estas disposiciones en su conjunto.

743 En apoyo de sus pretensiones, estos Estados miembros invocan, según corresponda, la violación, en esencia:

– del principio de proporcionalidad (motivos cuarto y quinto de la República de Lituania, segunda parte del segundo motivo de la República de Bulgaria, segunda parte del primer motivo de Rumanía, segundo motivo de la República de Malta y primer motivo de la República de Polonia);

– de los principios de igualdad de trato y de no discriminación [segunda parte del segundo motivo de la República de Lituania, tercer motivo de Rumanía, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, y tercer motivo de la República de Malta];

– de las normas del Derecho de la Unión en materia de política común de transportes, establecidas, por una parte, en el artículo 91 TFUE, apartado 1, [cuarto motivo de la República de Bulgaria, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055] y, por otra parte, en el artículo 90 TFUE, en relación con el artículo 3 TUE,

apartado 3, y en los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE [tercer motivo de la República de Lituania en cuanto a los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE, quinto motivo de la República de Bulgaria, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, primer motivo de la República de Malta en cuanto al artículo 91 TFUE, apartado 2, así como motivos segundo y tercero de la República de Polonia en cuanto a los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE];

– del funcionamiento del mercado interior, establecido en el artículo 26 TFUE (primera parte del segundo motivo de la República de Lituania);

– de la libre prestación de servicios, establecida en el artículo 58 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 91 TFUE o, con carácter subsidiario, en el artículo 56 TFUE [primera parte del séptimo motivo de la República de Bulgaria, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055];

– de la libre circulación de mercancías, establecida en los artículos 34 TFUE y 35 TFUE [segunda parte del séptimo motivo de la República de Bulgaria, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055], así como

– de las normas del Derecho de la Unión y de los compromisos de la Unión en materia de protección del medio ambiente [primer motivo de la República de Lituania, primer motivo, considerado en sus dos partes, de la República de Bulgaria, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, y motivo de la República de Polonia común a todas las disposiciones impugnadas del Reglamento 2020/1055, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 4, letra a), de este].

a) Sobre la violación del principio de proporcionalidad

744 La República de Lituania, mediante sus motivos cuarto y quinto, la República de Bulgaria, mediante la segunda parte de su segundo motivo, Rumanía, mediante la segunda parte de su primer motivo, la República de Malta, mediante su segundo motivo, y la República de Polonia, mediante su primer motivo, alegan que el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 incumple las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad.

745 Por una parte, estos Estados miembros niegan que el legislador de la Unión haya efectuado un examen de la proporcionalidad de esta disposición, en concreto debido a la ausencia de una evaluación de impacto referida al período de carencia. En particular, si bien el cuarto motivo de la República de Lituania se basa formalmente en la vulneración del principio de «buena legislación» y en la existencia de «vicios sustanciales de forma», de la argumentación formulada en su apoyo se deduce que este Estado miembro en realidad pretende demostrar la existencia de una vulneración del principio de proporcionalidad debido a que los efectos de este período de carencia no se han evaluado debidamente.

746 Por otra parte, dichos Estados miembros cuestionan la proporcionalidad en sí misma del referido período.

1) Sobre la realización por el legislador de la Unión de un examen de la proporcionalidad del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055

i) Alegaciones de las partes

747 La República de Lituania, mediante su cuarto motivo, la República de Bulgaria, mediante la segunda parte de su segundo motivo, Rumanía, mediante la segunda parte de su primer motivo, la República de Malta, mediante su segundo motivo, y la República de Polonia, mediante su primer motivo, niegan que el legislador de la Unión haya efectuado un examen de la proporcionalidad del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, en particular debido a la ausencia de una evaluación de impacto del período de carencia establecido en esta disposición.

748 En esencia, estos Estados miembros aducen los mismos argumentos que se han expuesto en los apartados 691 a 703 de la presente sentencia.

749 Sostienen de este modo que la medida que instaura el período de carencia de cuatro días, establecida en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, no figuraba en la propuesta de Reglamento sobre establecimiento. Exponen que esta medida solo se añadió durante el procedimiento legislativo, tras el rechazo del Parlamento y del Consejo a la modificación del artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009 prevista en esta propuesta de Reglamento, que habría consistido en suprimir la referencia al número máximo de transportes de cabotaje que podían efectuarse en un Estado miembro de acogida durante un mismo ciclo de cabotaje y en reducir de siete a cinco días el período durante el cual estos transportes de cabotaje pueden realizarse en dicho Estado miembro.

750 Pues bien, la medida que establece el período de carencia constituye una modificación sustancial de la propuesta de Reglamento sobre establecimiento, que debería haber sido objeto de una evaluación de impacto complementaria. Al no haber efectuado el legislador de la Unión dicha evaluación, no disponía de suficientes datos para ejercer de manera efectiva su facultad de apreciación.

751 Asimismo, este legislador no hizo constar razones objetivas que justificaran la falta de necesidad de realizar una evaluación de impacto complementaria.

752 El Parlamento y el Consejo consideran que estas alegaciones son infundadas.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

753 Debe observarse que, como alegan la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía, la República de Malta y la República de Polonia, en la propuesta de Reglamento sobre establecimiento, la Comisión contempló modificar el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009, suprimiendo la referencia al número máximo de transportes de cabotaje que podían efectuarse en un Estado miembro de acogida durante un mismo ciclo de cabotaje y reduciendo de siete a cinco días el período durante el cual podían realizarse estos transportes de cabotaje en dicho Estado miembro.

754 Sin embargo, el legislador de la Unión adoptó una medida distinta de la propuesta por la Comisión. En efecto, aunque mantuvo la autorización de realizar un número máximo de 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 durante un período de siete días, por lo que no modificó el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009, introdujo, mediante el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, que inserta un apartado 2 *bis* en este artículo 8, una medida adicional bajo la forma del período de carencia. Así pues, con arreglo a este artículo 8, apartado 2 *bis*, los transportistas no están autorizados a realizar transportes de cabotaje con el mismo vehículo en el mismo Estado miembro de acogida en el plazo de cuatro días a partir de la finalización de un período de cabotaje efectuado en ese Estado miembro.

755 Ahora bien, debe recordarse que, como se ha explicado en el apartado 720 de la presente sentencia, no solo el legislador de la Unión no está obligado a disponer de una evaluación de impacto en todas las circunstancias, sino que, además, tal evaluación de impacto no le vincula, por lo que este legislador sigue siendo libre de adoptar medidas distintas de las que han sido objeto de esta evaluación. Por lo tanto, el mero hecho de que, en los presentes asuntos, el legislador de la Unión haya adoptado, en el Reglamento 2020/1055, una disposición diferente de la inicialmente propuesta por la Comisión, sobre la base de la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento, no basta para demostrar que haya vulnerado el principio de proporcionalidad, siempre que este legislador esté en condiciones de acreditar que ha ejercitado de manera efectiva su facultad de apreciación y que, a tal fin, pueda aportar y exponer de manera clara e inequívoca los datos de base que fundamentaron la adopción de la disposición relativa a dicho período de carencia y de los que dependía el ejercicio de esa facultad.

756 Por consiguiente, debe apreciarse si la información que mencionan el Parlamento y el Consejo demuestra que el legislador de la Unión disponía de suficientes datos que le permitieran apreciar la proporcionalidad del período de carencia, establecido en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, en la fecha de la adopción de esta disposición.

757 En primer lugar, de la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento (parte 2/2, pp. 41, 46 y 48) se desprende que la Comisión contempló la posibilidad de imponer un período de carencia entre dos ciclos de cabotaje. A este respecto, el hecho de que el legislador de la Unión haya adoptado la medida consistente en imponer tal período cuando la Comisión la había descartado no basta para demostrar que este legislador no dispusiera de elementos suficientes para realizar el examen de la proporcionalidad de esta medida.

758 En segundo lugar, como sostienen el Parlamento y el Consejo, los elementos de valoración que figuran en la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento, relativos a las consecuencias de la medida consistente en suprimir la referencia al número máximo de transportes de cabotaje que pueden efectuarse en un Estado miembro de acogida durante un mismo ciclo de cabotaje y en reducir el período durante el cual pueden efectuarse estos transportes de cabotaje en ese Estado miembro, también permitían apreciar las repercusiones del período de carencia que finalmente se adoptó.

759 En efecto, el hecho de que el período durante el cual un transportista puede efectuar transportes de cabotaje en un mismo Estado miembro de acogida se reduzca de siete días, como establece el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009, a cuatro días, como contemplaba, con carácter principal, esta evaluación de impacto (parte 1/2, p. 29), o de siete a cinco días, como había propuesto la Comisión, habría tenido como efecto interrumpir a intervalos más regulares la realización de transportes de cabotaje en el mismo Estado miembro de acogida.

760 De estas consideraciones resulta que la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento y la apreciación de las consecuencias relacionadas con las medidas objeto de esta eran aptas para proporcionar al legislador de la Unión elementos pertinentes para apreciar la proporcionalidad del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055.

761 En tercer lugar, en la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento (parte 1/2, pp. 20 a 25) figuraban unas proyecciones de la evolución del mercado de los transportes elaboradas sobre la base del régimen aplicable con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1055, en particular según se define en el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009, con el fin de apreciar las repercusiones de las medidas consideradas por esta evaluación de impacto, especialmente en lo tocante a las modificaciones relativas a la duración de los períodos de cabotaje y al número de transportes de cabotaje que pueden realizarse durante estos.

762 Dado que el legislador de la Unión decidió conservar, en el Reglamento 2020/1055, este régimen en la medida en que autoriza, con arreglo a este artículo 8, apartado 2, un número máximo de tres transportes de cabotaje consecutivos durante un período de siete días, a la vez que introducía, mediante el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, una medida adicional en la forma del período de carencia, estas proyecciones seguían siendo pertinentes a efectos de apreciar la proporcionalidad de esta última disposición.

763 De ello se deduce que, contrariamente a lo que alegan la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía, la República de Malta y la República de Polonia, el legislador de la Unión disponía de suficientes elementos que le permitían apreciar la proporcionalidad del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055.

764 En consecuencia, procede desestimar por infundados el cuarto motivo invocado por la República de Lituania, así como, en la medida en que se basan en la vulneración del principio de proporcionalidad, por entender que el legislador de la Unión no examinó la proporcionalidad del período de carencia, la segunda parte del segundo motivo invocado por la República de Bulgaria, la segunda parte del primer motivo invocado por Rumanía, el segundo motivo invocado por la República de Malta y el primer motivo invocado por la República de Polonia.

2) Sobre la proporcionalidad del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055

i) Alegaciones de las partes

765 La República de Lituania, mediante su quinto motivo, la República de Bulgaria, mediante la segunda parte de su segundo motivo, Rumanía, mediante la segunda parte de su primer motivo, la República de Malta, mediante su segundo motivo, y la República de Polonia, mediante su primer motivo, cuestionan la proporcionalidad en sí misma del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055.

766 Por una parte, la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia sostienen que el período de carencia establecido en esta disposición es inadecuado para alcanzar los objetivos del Reglamento 2020/1055.

767 En primer lugar, la República de Lituania y Rumanía alegan que dicha disposición no establece normas claras, sencillas y de cumplimiento fácil de controlar, contrariamente al objetivo enunciado en el considerando 20 del Reglamento 2020/1055.

768 En efecto, la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento (parte 1/2, pp. 12 a 14) puso de relieve que la falta de claridad y de precisión de las normas relativas al cabotaje ha dado lugar a divergencias de aplicación y de control del cumplimiento de esas normas entre los Estados miembros, así como a un incremento de los costes de adaptación y de los costes administrativos de las empresas de transporte.

769 Pues bien, ningún elemento justifica de qué manera la medida que establece el período de carencia, que complica e incrementa las cargas administrativas, es más apropiada para lograr este objetivo de claridad y precisión que la modificación que había propuesto la Comisión.

770 En segundo lugar, según la República de Bulgaria y Rumanía, esta medida no mantiene el nivel de liberalización del mercado que se había conseguido anteriormente, incumpliendo de este modo el objetivo de mantenimiento de ese nivel, que también se expuso en el considerando 20 del Reglamento 2020/1055.

771 A este respecto, la Comisión concluyó, en la propuesta de Reglamento sobre establecimiento, que se debía liberalizar el cabotaje, autorizando un número ilimitado de transportes de cabotaje en un período de cinco días, en lugar de tres transportes de cabotaje en un período de siete días. Pues bien, el período de carencia, al imponer nuevas restricciones al cabotaje, constituye un retroceso en relación con el nivel de liberalización del mercado.

772 Rumanía arguye que, según un estudio realizado por el ECIPE [M. Bauer, «Discrimination, Exclusion and Environmental Harm: Why EU Lawmakers Need to Ban Freight Transport Restrictions to Save the Single Market» (Discriminación, exclusión y daños medioambientales: Por qué los legisladores europeos deben prohibir las restricciones al transporte de mercancías para salvar el mercado único) (en lo sucesivo, «estudio del ECIPE sobre la discriminación, la exclusión y los daños medioambientales»)], que cita un informe de Transport & Mobility Leuven (Transporte y Movilidad de Lovaina) [T. Breemersch, «The impact of the 1st mobility package on European Road Freight Transport, with special focus on peripheral countries» (Impacto del Paquete de movilidad I en el transporte por carretera de mercancías en Europa y, en particular, en los Estados miembros periféricos)], el período de carencia reducirá las actividades de cabotaje hasta un 31 % de aquí a 2035.

773 Asimismo, la República de Bulgaria indica que, respecto del transporte aéreo, las restricciones en materia de cabotaje se suprimieron en 1993. Aunque el Informe de la Comisión al Parlamento y al Consejo sobre la situación del mercado del transporte por carretera en la Unión Europea [COM(2014) 222 final, p. 13] constató una creciente convergencia de las remuneraciones de los chóferes en la Unión, las medidas adoptadas por el legislador de la Unión en el Reglamento 2020/1055 deberían haber incrementado la liberalización en el ámbito del transporte por carretera, en lugar de imponer nuevas restricciones, como el período de carencia, que, en este sentido, es una medida proteccionista.

774 Además, Rumanía argumenta que, dado que el número de transportes de cabotaje efectuados en la Unión es bajo en relación con el número de transportes internacionales, no está justificada una intervención legislativa en este ámbito, a menos que vaya en el sentido de la liberalización del mercado.

775 En tercer lugar, el período de carencia previsto en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 es inadecuado para alcanzar los objetivos perseguidos, ya que no contribuye a incrementar el coeficiente de carga de los vehículos y a reducir los trayectos en vacío. De este modo, incumple el mismo tenor literal del considerando 21 del Reglamento 2020/1055, como argumentan la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia.

776 Estos Estados miembros exponen que el cabotaje permite a los transportistas permanecer activos y utilizar el mismo vehículo para realizar transportes adicionales en el Estado miembro de acogida entre dos operaciones de transporte internacional, especialmente mientras esperan recibir un encargo de transporte para el trayecto de regreso al Estado miembro de establecimiento.

777 Ahora bien, el período de carencia impide efectuar transportes de cabotaje durante cuatro días, lo que tiene un efecto opuesto al objetivo enunciado en el considerando 21 de este Reglamento.

778 En particular, Rumanía alega que el período de carencia dará lugar a un incremento de aproximadamente el 5 % del número de los trayectos en vacío en la Unión, siendo así que este porcentaje incluye asimismo el número de trayectos efectuados a pérdida para evitar el regreso del vehículo en vacío.

779 En cuarto lugar, la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia dudan de que el período de carencia establecido en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 sea adecuado para garantizar, de conformidad con el objetivo contemplado en el considerando 21 de este Reglamento, que los transportes de cabotaje no se lleven a cabo de modo que creen una actividad permanente o continua en el Estado miembro de acogida.

780 Para empezar, la República de Bulgaria argumenta que los argumentos que subyacen a este objetivo se refieren a la necesidad de un establecimiento efectivo en el Estado miembro de origen de los transportistas y no en aquel en el que se realizan los transportes de cabotaje.

781 A continuación, según la República de Bulgaria y Rumanía, al igual que la obligación relativa al regreso de los vehículos, el período de carencia no tiene por objeto luchar contra las prácticas fraudulentas o abusivas. Al constituir una limitación de la actividad de transporte que en sí misma es móvil, este período de carencia no contribuye a conseguir este objetivo legítimo, sino que va en contra de la propia naturaleza de la realidad económica y del mercado interior del transporte. En efecto, las operaciones de cabotaje se concibieron inicialmente como un tipo de operaciones que contribuye al desarrollo del sector del transporte, al crecimiento económico y a la eficiencia de la actividad en este ámbito.

782 A este respecto, la existencia de un gran número de operaciones de cabotaje en el territorio de los Estados miembros situados en la parte occidental de la Unión no constituye un elemento negativo que exija la adopción de medidas restrictivas. Esta situación demuestra únicamente que existe una fuerte demanda de mercancías en estos Estados miembros, que la dinámica de las operaciones de transporte internacional está en aumento y que el mercado funciona de manera normal. La realización de un elevado número de operaciones de cabotaje no puede significar en ningún caso que este tipo de operaciones haya perdido su carácter temporal, mientras esas operaciones se efectúen con arreglo al artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009 y a las restricciones que establece.

783 Así pues, Rumanía destaca que debe distinguirse el cabotaje sistemático del cabotaje ilegal. Aun cuando el período de carencia pretenda exclusivamente garantizar que los transportes de cabotaje no se lleven a cabo de modo que creen una actividad permanente o continua en el Estado miembro de acogida, como indica el considerando 21 del Reglamento 2020/1055, la Comisión puso de relieve, en concreto en el estudio realizado en apoyo de la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento, titulado «Study to support the impact assessment for the revision of Regulation (EC) N.º 1071/2009 and Regulation (EC) N.º 1072/2009 — Final Report» [Estudio en apoyo de la evaluación de impacto para la revisión del Reglamento (CE) n.º 1071/2009 y del Reglamento (CE) n.º 1072/2009 — Informe final, de abril de 2017, p. 33], así como en la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento (parte 1/2, pp. 6 y 7), que la proporción del cabotaje ilegal es muy baja, de manera que este estado de hecho no justifica que se adopten medidas restrictivas en la materia.

784 Ciertamente, el estudio de la Comisión, titulado «Ex-post evaluation of Regulation (EC) N.º 1071/2009 and Regulation (EC) N.º 1072/2009 — Final report» [Evaluación *ex post* del Reglamento (CE) n.º 1071/2009 y del Reglamento (CE) n.º 1072/2009 — Informe final, de diciembre de 2015 (en lo sucesivo, «evaluación *ex post* de los Reglamentos n.ºs 1071/2009 y 1072/2009»)], identifica, en sus páginas 140 y 141, el cabotaje sistemático como una consecuencia inesperada de la implementación del Reglamento n.º 1072/2009. Sin embargo, cabe dudar de esta conclusión, dado que se basa en la experiencia de un único Estado miembro.

785 Además, la Comisión, aunque designó el cabotaje sistemático como un efecto no deseado e involuntario de la aplicación de las normas de la Unión, no consideró que el período de carencia fuera adecuado, aun cuando lo había tomado en consideración en la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento (parte 2/2, p. 41).

786 Por último, la República de Bulgaria y la República de Polonia alegan que, con el fin de evitar crear una actividad permanente o continua en el Estado miembro de acogida, no es necesario establecer un período de carencia. En efecto, los requisitos previstos en el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009, que limitan el número de transportes de cabotaje a tres en un período de siete días, ya permiten alcanzar este objetivo.

787 Por otra parte, según la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía, la República de Malta y la República de Polonia, el período de carencia previsto en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 no es necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por este Reglamento.

788 En primer lugar, la República de Bulgaria y Rumanía argumentan que el hecho de que se examinara brevemente en la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento (parte 2/2, anexo 5) la posibilidad de introducir un período de carencia no significa que esta medida sea proporcionada.

789 Como se desprende de esta evaluación de impacto (parte 2/2, p. 48), la medida contemplada que pretendía instaurar tal período fue rechazada sin un análisis más detallado de sus consecuencias. En efecto, aparte del hecho de que esta medida no contribuye realmente a la realización del objetivo buscado por el legislador de la Unión, a saber, una mejor aplicación de las normas existentes en la materia, perturba también, según las empresas de transporte que participaron en dicha evaluación de impacto, sus operaciones y da lugar a gastos significativos, en particular

debido a sus repercusiones negativas en sus gastos generales. Asimismo, el atractivo del cabotaje sistemático disminuiría, en todo caso, si se adoptaran normas más efectivas para el desplazamiento de los conductores.

790 En segundo lugar, según Rumanía, para velar por que los transportes de cabotaje no se lleven a cabo de modo que creen una actividad permanente o continua en el Estado miembro de acogida, basta con reforzar la aplicación y el control de las normas existentes, ya que el cabotaje ilegal no constituye más que el 0,56 % de la actividad global de cabotaje a escala de la Unión (Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento, parte 1/2, pp. 6 y 7). Este Estado miembro añade que, para responder al problema del cabotaje ilegal, el establecimiento de mecanismos de vigilancia y de control más eficaces, como la aplicación de las nuevas disposiciones dirigidas a la implementación del tacógrafo inteligente, constituye una medida menos restrictiva.

791 En tercer lugar, la República de Malta considera que, en cualquier caso, la medida que figura en la propuesta de Reglamento sobre establecimiento relativa a que los transportes de cabotaje se realicen en un período de cinco días habría permitido alcanzar, de manera menos onerosa, el objetivo dirigido a garantizar que estos transportes no se lleven a cabo de modo que creen una actividad permanente o continua en el Estado miembro de acogida.

792 En efecto, los transportistas internacionales malteses efectúan sus operaciones de transporte en el continente presuponiendo que estas operaciones solo son viables si no se ven obligados a transportar los vehículos por vía marítima hasta Malta. Cuando realizan dichas operaciones en el continente, estos transportistas hacen uso de su libertad de circulación sin tener un vínculo permanente o duradero específico con otros Estados miembros. La ausencia física de los vehículos de dichos transportistas en Malta únicamente se debe a la situación insular del Estado miembro en el que están establecidos, una singularidad geográfica que no se ha tomado en consideración, vulnerando el principio de proporcionalidad.

793 A este respecto, la medida propuesta por la Comisión no obligaba a los transportistas malteses a interrumpir artificial y regularmente todas sus operaciones, sin un objetivo claro y razonable, durante el período de carencia.

794 En cuarto lugar, según la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia, el período de carencia previsto en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 tendrá como consecuencia, por una parte, una significativa degradación de la situación económica de las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión, así como en aquellos de reducida superficie y, por otra parte, un descenso del nivel de vida y del empleo de las personas en esos Estados miembros.

795 Estas consecuencias se derivan del incremento de los costes generados por este período de carencia, debido, en particular, a los días de explotación perdidos, al aumento de los períodos de inactividad y de los trayectos en vacío o a la reducción de las actividades de cabotaje hasta en un 31 % de aquí a 2035. Asimismo, las cargas más gravosas son soportadas por las pymes, cuando estas últimas constituyen la mayoría de las empresas de transporte.

796 La República de Bulgaria y Rumanía se apoyan, también, en estudios que evaluaron las consecuencias de las normas introducidas por el Paquete de movilidad I en su conjunto, así como en un estudio, mencionado en un artículo de la prensa especializada, titulado «The Belgians do not like the Mobility Package. They figured that its provisions would bring losses to their

companies as well» (A los belgas no les gusta el Paquete de movilidad I. Según ellos, sus disposiciones también generarán pérdidas para sus empresas), que estimó en aproximadamente 24 millones de euros anuales el coste para los transportistas belgas de cada día de «descanso».

797 La República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia destacan que, debido al incremento de los costes, las empresas de transporte establecidas en estos Estados miembros corren el riesgo de tener que cesar sus actividades o trasladarse a Estados miembros situados en la parte central de la Unión para hacer frente a la competencia. La República de Polonia también arguye que este incremento de los costes supondrá muy probablemente un aumento del precio de las mercancías, lo que podría tener repercusiones graves en la economía de la Unión.

798 En quinto lugar, según la República de Lituania, Rumanía y la República de Polonia, el período de carencia es incompatible con el mercado único de los servicios de transporte, por cuanto fragmenta este mercado y limita las oportunidades comerciales de las empresas de transporte en otros Estados miembros, ya que los Estados miembros situados en la periferia de la Unión y los de reducida superficie se encuentran a este respecto más gravemente afectados.

799 Rumanía argumenta así que, entre las empresas de transporte establecidas en el territorio de la Unión, las establecidas en la parte central u oriental de la Unión se verán más afectadas por las medidas resultantes del Reglamento 2020/1055, debido a la considerable importancia del sector del transporte para la economía y el empleo en estos Estados miembros, al hecho de que estas empresas de transporte efectúan más de la mitad de los transportes de cabotaje realizados en el territorio de la Unión, así como al número de empresas de transporte y de trabajadores de dichos Estados miembros afectados por estas medidas.

800 En sexto lugar, según la República de Lituania, la República de Bulgaria y Rumanía, el período de carencia es contrario a la política de la Unión en materia de protección del medio ambiente y al Pacto Verde, debido al aumento de los trayectos en vacío y, por tanto, de la contaminación y de las emisiones de CO_2, consecuencia del cumplimiento de este período. Estas consecuencias se desprenden, en concreto, del estudio del ECIPE sobre la discriminación, la exclusión y los daños medioambientales.

801 En séptimo lugar, Rumanía arguye que las repercusiones de las nuevas disposiciones introducidas por el Reglamento 2020/1055 para las empresas de transporte se vieron agravadas, sin duda, por la pandemia de COVID-19.

802 El Parlamento y el Consejo consideran que estas alegaciones son infundadas.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

803 El objetivo perseguido por el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, respecto del cual debe examinarse la proporcionalidad de esta disposición, es, como se desprende del considerando 21 de este Reglamento, garantizar que los transportes de cabotaje no se lleven a cabo de modo que creen una actividad permanente o continua en el Estado miembro de acogida.

804 La República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía, la República de Malta y la República de Polonia, que no cuestionan la legitimidad de este objetivo, sostienen que el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 incumple, en sí mismo, los requisitos derivados del principio de proporcionalidad.

805 Con arreglo a la jurisprudencia citada en los apartados 240 a 247 de la presente sentencia, para determinar si el período de carencia, según se establece en esta disposición, cumple este principio, debe examinarse si esta medida es adecuada para conseguir el objetivo perseguido por dicha disposición, si no va manifiestamente más allá de lo necesario para realizar dicho objetivo y si es proporcionada en relación con el referido objetivo.

– Sobre la idoneidad del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 para lograr el objetivo perseguido

806 En cuanto a la idoneidad del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 para alcanzar el objetivo perseguido, se ha de recordar que, según se desprende, en concreto, de la definición del «transporte de cabotaje» que figura en el artículo 2, punto 6, del Reglamento n.º 1072/2009 y como señalan los considerandos 20 y 22 del Reglamento 2020/1055, tal actividad de transporte debe tener un carácter «temporal» en el Estado miembro de acogida [véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de abril de 2018, Comisión/Dinamarca, C-541/16, EU:C:2018:251, apartado 53, así como de 14 de septiembre de 2023, Staatsanwaltschaft Köln y Bundesamt für Güterverkehr (Transporte de contenedores vacíos), C-246/22, EU:C:2023:673, apartados 25 y 29].

807 Pues bien, como se desprende de la evaluación *ex post* de los Reglamentos n.os 1071/2009 y 1072/2009 (p. 137), la aparición de prácticas de cabotaje sistemático constituyó la principal consecuencia inesperada de la aplicación del Reglamento n.º 1072/2009.

808 En este contexto, la imposición, en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, de un período de carencia durante el cual, tras un ciclo de cabotaje efectuado en un Estado miembro de acogida, los transportistas ya no están autorizados a realizar transportes de cabotaje en ese mismo Estado miembro parece adecuada para evitar tales prácticas y para evitar de este modo que dichos transportes se lleven a cabo de modo que creen una actividad permanente o continua en dicho Estado miembro.

809 Ninguna de las alegaciones invocadas por la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia, en particular sobre la base de otros objetivos mencionados en los considerandos 20 y 21 del Reglamento 2020/1055, puede desvirtuar esta apreciación.

810 En primer lugar, la argumentación de la República de Lituania y de Rumanía, según la cual el período de carencia es inadecuado para alcanzar el objetivo, enunciado en el considerando 20 del Reglamento 2020/1055, consistente en que las normas relativas al cabotaje sean claras, sencillas y de cumplimiento fácil de controlar, no puede prosperar.

811 A este respecto, debe observarse que, con el fin de realizar tal objetivo, el artículo 2, punto 4, letras b) y c), de este Reglamento regula los procedimientos de prueba del transporte internacional que precedió al transporte de cabotaje, así como los de cada transporte de cabotaje.

812 Por lo que respecta a la introducción de un período de carencia, cuyo principal objetivo es, como se ha expuesto en el apartado 803 de la presente sentencia, garantizar que los transportes de cabotaje no se lleven a cabo de modo que creen una actividad permanente o continua en el Estado miembro de acogida, no puede considerarse que esta incumpla, en sí misma, el objetivo enunciado en el considerando 20 del Reglamento 2020/1055.

813 En lo tocante, en segundo lugar, al objetivo de mantenimiento del nivel de liberalización del mercado, que también se enuncia en el considerando 20 del Reglamento 2020/1055, debe señalarse que el considerando 2 del Reglamento n.º 1072/2009 disponía que una política común de transportes supone, entre otros aspectos, la definición de las condiciones en que los transportistas no residentes en un Estado miembro puedan prestar servicios de transporte en él, que deben constituir una contribución al buen funcionamiento del mercado interior de los transportes. En este contexto, como se desprende de sus considerandos 4, 5, 13 y 15, uno de los objetivos iniciales de este Reglamento, en su versión anterior a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1055, consistía, para conseguir la instauración de una política común de transportes de manera flexible y sin problemas, en establecer disposiciones relativas a un régimen transitorio de cabotaje antes de aplicar el régimen definitivo hasta tanto no se hubiera completado la armonización del mercado del transporte de mercancías por carretera. Por esta razón, se preveía que los transportes de cabotaje en un Estado miembro de acogida estuvieran autorizados en tanto no se realizaran de modo que cree una actividad permanente o continua en dicho Estado miembro.

814 Así pues, al evitar el desarrollo de prácticas de cabotaje sistemático, el período de carencia establecido en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 pretende corregir, como se ha señalado en los apartados 807 y 808 de la presente sentencia, las consecuencias inesperadas de la aplicación del Reglamento n.º 1072/2009 y alcanzar el objetivo inicial perseguido por el legislador de la Unión, garantizando, de conformidad con el nivel de liberalización fijado por este para contribuir al buen funcionamiento del mercado interior de los transportes, el carácter temporal del cabotaje.

815 En tercer lugar, en la medida en que la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia afirman que el período de carencia no es adecuado para alcanzar el objetivo enunciado en el considerando 21 del Reglamento 2020/1055, según el cual los transportes de cabotaje deben contribuir a incrementar el coeficiente de carga de los vehículos y a reducir los trayectos en vacío, ha de observarse que dicho considerando 21 indica, no obstante, que tales transportes deben estar autorizados siempre y cuando no se lleven a cabo de modo que creen una actividad permanente o continua en el Estado miembro de acogida.

– *Sobre el carácter necesario del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055*

816 En lo referente al carácter necesario del período de carencia establecido en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, Rumanía y la República de Malta lo impugnan amparándose en que existen medidas alternativas menos onerosas que la adoptada en esta disposición.

817 Por lo que respecta, en primer lugar, a la alegación de Rumanía según la cual el establecimiento de mecanismos de vigilancia y de control más eficaces hubiera constituido una medida alternativa menos restrictiva, basta con recordar que, como se ha señalado en el apartado 807 de la presente sentencia, las prácticas de cabotaje sistemático se desarrollaron al amparo de las normas en vigor antes de la adopción del Reglamento 2020/1055.

818 A este respecto, debe precisarse que, en la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento (parte 1/2, pp. 32 a 34 y 41 a 44), se contemplaron distintos conjuntos de medidas, incluyendo el «Paquete de medidas 1 — Aclaración del marco jurídico (P1)», el «Paquete de medidas 2 — Refuerzo de la aplicación (P2)» y el «Paquete de medidas 3 — Revisión detallada de los Reglamentos (P3)», y que el tercer conjunto de medidas incluía los elementos que figuran en el segundo, que a su vez reproducía el contenido del primero de ellos.

819 De conformidad con su título, el tercer conjunto de medidas contemplaba una modificación sustancial del marco jurídico existente, especialmente en lo referente al régimen de cabotaje. En este conjunto de medidas figuraba la medida 8, que preveía la supresión del número máximo transportes de cabotaje que podían efectuarse en un Estado miembro de acogida y la reducción del período previsto para la realización de tales transportes (Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento, parte 1/2, pp. 32 a 34).

820 Pues bien, la evaluación de impacto (parte 1/2, pp. 57 a 59) concluyó que este tercer conjunto de medidas constituía la opción que debía primar respecto de únicamente las medidas del segundo conjunto, que se referían al refuerzo de los mecanismos de control y de vigilancia.

821 A semejanza de la medida 8 que figuraba en ese tercer conjunto de medidas, el período de carencia con que el legislador de la Unión prefirió sustituirla pretende modificar el régimen aplicable al cabotaje. Así pues, no puede afirmarse que la imposición de un período de carencia vulnere el principio de proporcionalidad debido a que el mero refuerzo de los mecanismos de control y de vigilancia constituye una medida menos onerosa e igual de eficaz que dicho período de carencia.

822 En lo que atañe, en segundo lugar, a la argumentación de la República de Bulgaria, de la República de Malta y de Rumanía según la cual la medida contenida en la propuesta de Reglamento sobre establecimiento relativa al establecimiento de un ciclo de cabotaje de una duración de cinco días habría permitido alcanzar, de manera menos onerosa, el objetivo consistente en garantizar que estos transportes no se lleven a cabo de modo que creen una actividad permanente o continua en el Estado miembro de acogida, debe observarse, por una parte, que la estimación relativa a una reducción de las actividades de cabotaje hasta en un 31 % de aquí a 2035, en la que se basa esta argumentación, se ha extraído del Informe de Transport & Mobility Leuven (Transporte y Movilidad de Lovaina), titulado «Impacto del Paquete de movilidad I en el transporte por carretera de mercancías en Europa y, en particular, en los Estados miembros periféricos». Pues bien, esta estimación no se refiere al período de carencia. Como se desprende de la página 13 de este informe, dicha estimación resulta a su vez de la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento (parte 1/2, pp. 39 y 40), en particular de la evaluación de las consecuencias de reducciones a cuatro o a cinco días del período de siete días, previsto en el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009, durante el cual se autorizan los transportes de cabotaje, que supondrían una disminución de las actividades de cabotaje, respectivamente, de hasta un 31 % o de hasta un 20 % de aquí a 2035.

823 Por otra parte, debe señalarse que el riesgo de una actividad sistemática de cabotaje deriva, como alega el Consejo, de la falta de precisión sobre la frecuencia de los períodos durante los cuales se permite llevar a cabo transportes de cabotaje en un mismo Estado miembro.

824 En efecto, debido a tal falta de precisión, el Reglamento n.º 1072/2009, en su versión anterior a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1055, permitía a los transportistas encadenar ciclos de cabotaje en el mismo Estado miembro de acogida, únicamente sujetos a la norma prevista en el artículo 8, apartado 2, párrafo primero, última frase, del Reglamento n.º 1072/2009. Dado que la medida que figura en la propuesta de Reglamento sobre establecimiento no impedía la realización en el mismo Estado miembro, inmediatamente después de la realización de una operación de transporte internacional, de un nuevo ciclo de cabotaje en este a la expiración del anterior, no puede considerarse, en cualquier caso, como una medida que permita garantizar, de manera igual de eficaz que el período de carencia, que los transportes de cabotaje no se lleven a cabo de modo que creen una actividad permanente o continua en el Estado miembro de acogida.

825 En tercer lugar, contrariamente a lo que afirman la República de Bulgaria y Rumanía, no puede considerarse que el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 haya introducido una medida innecesaria debido a que las empresas de transporte ya estaban obligadas, en virtud del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1071/2009, a disponer de un establecimiento efectivo en el Estado miembro de establecimiento. En efecto, para empezar, tal requisito no puede excluir que la empresa afectada pueda efectuar operaciones de cabotaje en otro Estado miembro distinto de aquel en el que esté establecida de una manera que no sea temporal.

826 A continuación, en la medida en que Rumanía sostiene que, aun suponiendo que el período de carencia tenga por objeto garantizar que los transportes de cabotaje no se lleven a cabo de modo que creen una actividad permanente o continua en el Estado miembro de acogida, la proporción del cabotaje ilegal entre estos transportes es muy baja, de manera que la introducción de medidas restrictivas que se añaden a las que figuraban en el Reglamento n.º 1072/2009, en su versión anterior a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1055, no está justificada, debe observarse que, según la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento (parte 1/2, pp. 6 y 7), el cabotaje ilegal, incluso de un nivel relativamente bajo, tiene unas repercusiones económicas significativas para el sector del transporte.

827 Asimismo, en lo referente a las alegaciones de Rumanía según las cuales la constatación relativa a la aparición de una actividad de cabotaje sistemático, enunciada en la evaluación *ex post* de los Reglamentos n.ºs 1071/2009 y 1072/2009, se basa en la situación de un único Estado miembro, debe recordarse que, como se ha expuesto en el apartado 813 de la presente sentencia, el Reglamento n.º 1072/2009, en su versión anterior a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1055, ya tenía como finalidad evitar que los transportes de cabotaje se lleven a cabo de modo que creen una actividad permanente o continua en el Estado miembro de acogida.

828 Pues bien, esta evaluación pone claramente de relieve que los requisitos previstos en el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009 no permitían, por sí solos, evitar la práctica del cabotaje sistemático. En consecuencia, tales alegaciones no pueden poner en entredicho la necesidad del período de carencia establecido en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 para realizar dicho objetivo.

– *Sobre el carácter proporcionado del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055*

829 En lo tocante al carácter proporcionado del período de carencia previsto en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, de la jurisprudencia que se recuerda en el apartado 266 de la presente sentencia se desprende que, cuando un acto legislativo ya ha coordinado las legislaciones de los Estados miembros en un concreto ámbito de acción de la Unión, no cabe privar al legislador de la Unión de la posibilidad de adaptar ese acto a cualquier modificación de las circunstancias o a cualquier evolución de los conocimientos, habida cuenta de que le incumbe la tarea de velar por la protección de los intereses generales reconocidos por los Tratados y de tomar en consideración los objetivos transversales de la Unión recogidos, en particular, en el artículo 3 TUE, apartado 3. En efecto, el legislador de la Unión solo puede, en una situación semejante, cumplir correctamente su tarea de velar por que se protejan esos intereses generales y esos objetivos transversales de la Unión reconocidos por los Tratados si se le permite adaptar la legislación pertinente de la Unión a tales modificaciones o evoluciones.

830 De esta manera, el legislador de la Unión pudo considerar, en el marco de su facultad de apreciación, que la imposición del período de carencia previsto en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 era una medida proporcionada para corregir las consecuencias

inesperadas generadas, con arreglo al Reglamento n.º 1072/2009, en su versión anterior a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1055, por la aparición de prácticas de cabotaje sistemático contrarias al carácter temporal que debe tener el transporte de cabotaje.

831 A este respecto, en primer lugar, no pueden aceptarse las alegaciones de la República de Bulgaria y de Rumanía según las cuales este período de carencia supone un retroceso en el nivel de liberalización ya que equivale a un período de descanso durante el cual no será posible realizar operaciones de transporte con el vehículo afectado durante cuatro días.

832 En efecto, el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 se limita a establecer que, al finalizar el período durante el cual pueden llevarse a cabo los transportes de cabotaje en un Estado miembro de acogida según las condiciones previstas en el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009, que no ha sido modificado por el Reglamento 2020/1055, no se autoriza, durante un período de cuatro días, la realización de transportes de cabotaje en el mismo Estado miembro de acogida.

833 Por consiguiente, como señaló el Abogado General en el punto 765 de sus conclusiones, el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 no tiene por objeto prohibir la realización de otras operaciones de transporte, como operaciones de transporte internacional bien hacia el Estado miembro de establecimiento o bien hacia otros Estados miembros, seguidas, en su caso, de transportes de cabotaje en esos otros Estados miembros. En consecuencia, los transportistas pueden continuar realizando tales operaciones durante el período de carencia.

834 De igual forma, aunque el legislador de la Unión introdujo, mediante el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, una medida adicional bajo la forma del período de carencia, decidió mantener, con arreglo al artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009, que no ha sido modificado por el Reglamento 2020/1055, la posibilidad de realizar 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 en un plazo de siete días. Pues bien, con arreglo a esta última disposición, el vehículo utilizado para tales transportes de cabotaje debe abandonar necesariamente y en cualquier caso el territorio del Estado miembro de acogida de que se trata al finalizar este período de siete días, antes, en su caso, de poder comenzar un nuevo ciclo de cabotaje en el mismo Estado miembro de acogida tras una operación de transporte internacional.

835 Como recuerda el Consejo acertadamente, en la práctica debe dedicarse, por tanto, cierto lapso de tiempo a los transportes internacionales antes de que un vehículo pueda regresar legalmente al territorio del Estado miembro afectado para llevar a cabo un nuevo ciclo de cabotaje, como indica la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento (parte 1/2, p. 40). Pues bien, como se desprende de las indicaciones cuantificadas aportadas por el Consejo, la introducción del período de carencia no lleva a reducir significativamente el número de períodos de cabotaje realizable a lo largo de un mes.

836 Si bien la República de Bulgaria argumenta que, respecto del transporte aéreo, las restricciones en materia de cabotaje se suprimieron en 1993, no expone, no obstante, las razones por las cuales tal constatación es pertinente en los presentes asuntos, para el sector del transporte por carretera, cuando la situación de las empresas que intervienen en el sector de actividad de los distintos medios de transporte no es comparable entre sí. En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que, habida cuenta de sus modalidades de funcionamiento, condiciones de accesibilidad y

reparto de sus redes, esos distintos medios de transporte no son intercambiables en lo que se refiere a sus condiciones de utilización (sentencia de 26 de septiembre de 2013, ÖBB-Personenverkehr, C-509/11, EU:C:2013:613, apartado 47 y jurisprudencia citada).

837 En cuanto a la alegación de que solo están permitidas las modificaciones legislativas que van en el sentido de una mayor liberalización, basta con observar que de la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento (parte 2/2, pp. 40 y 47) se desprende que se descartó la supresión de todas las restricciones a los transportes de cabotaje, debido a que las diferencias sociales y económicas entre los Estados miembros excluían la apertura de los mercados de cabotaje y privaban a esta medida del apoyo político necesario.

838 En lo referente, en segundo lugar, a las alegaciones de la República de Lituania, de la República de Bulgaria, de Rumanía y de la República de Polonia relativas a la significativa degradación de la situación económica de las empresas de transporte, en su mayoría pymes, establecidas en los Estados miembros situados, según estos Estados miembros demandantes, en la «periferia de la Unión» y en los de reducida superficie debido al aumento de los costes de explotación provocados por el período de carencia, así como al descenso resultante del nivel de vida y del empleo en esos Estados miembros, debe destacarse que el período de carencia previsto en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 puede entrañar costes adicionales para las empresas de transporte que están obligadas a cumplirlo. No obstante, el hecho de que una obligación establecida por el legislador de la Unión pueda suponer ciertos costes para las empresas de transporte en las que recae dicha carga no constituye, en sí mismo, una vulneración del principio de proporcionalidad, a menos que estos costes sean manifiestamente desproporcionados en relación con el objetivo perseguido.

839 Pues bien, en primer lugar, en la medida en que tales consecuencias resulten de una supuesta reducción de las actividades de cabotaje hasta en un 31 % de aquí a 2035, se ha de recordar que, según se ha constatado en el apartado 822 de la presente sentencia, esta estimación se refiere a una medida que tiene por objeto limitar el período durante el cual pueden llevarse a cabo los transportes de cabotaje, si bien el legislador de la Unión, al adoptar el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, prefirió una medida alternativa.

840 En segundo lugar, como alegan la República de Bulgaria y Rumanía, es cierto que las empresas de transporte que participaron en la evaluación de impacto indicaron que la introducción de una medida como el período de carencia les ocasionaría unos gastos significativos, en particular debido al correspondiente incremento de sus gastos generales (Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento, parte 2/2, p. 48). Sin embargo, los costes relacionados con esta medida deben apreciarse, como mínimo, en función, por un lado, de la importancia que representan las operaciones de cabotaje para los transportistas y, por otro lado, de la proporción de los gastos generales en los costes soportados por una empresa de transporte. Pues bien, el estudio elaborado en apoyo de la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento, titulado «Estudio en apoyo de la evaluación de impacto para la revisión del Reglamento (CE) n.º 1071/2009 y del Reglamento (CE) n.º 1072/2009 — Informe final», indica, en la página 143, que el cabotaje tan solo representa un pequeño porcentaje de las actividades de transporte por carretera, de manera que los efectos de dicha medida en las empresas de transporte en general serán todavía más limitados.

841 Asimismo, en el marco de la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento (parte 1/2, p. 37), se estimó que la medida 8, que consistía en suprimir la referencia al número máximo transportes de cabotaje que podían llevarse a cabo en un Estado miembro de acogida durante un

mismo ciclo y en reducir de siete a cuatro días el período durante el cual estos transportes de cabotaje pueden efectuarse en ese Estado miembro, supondría, de media, un incremento de los gastos generales de las empresas de transporte del orden de 3,5 %.

842 En todo caso, aunque no puede excluirse que el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 produzca efectos diferentes en las empresas de transporte según el Estado miembro en el que dichas empresas estén establecidas, no es menos cierto que los posibles efectos negativos que puedan resultar de ella en cuanto a cargas para ciertas empresas deben ponderarse con los efectos positivos, en cuanto al mantenimiento de unas condiciones de competencia justas, que resultarán de una medida dirigida a luchar contra prácticas que se traducen, incumpliendo el carácter temporal del transporte de cabotaje, en el ejercicio de actividades permanentes o continuas de cabotaje en un mismo Estado miembro de acogida.

843 En tercer lugar, no procede estimar las alegaciones relativas a los costes relacionados con los días de explotación perdidos o con el incremento de los desplazamientos en vacío, dado que, como se ha señalado en el apartado 833 de la presente sentencia, el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 no tiene por objeto prohibir, durante el período de carencia, la realización de toda operación de transporte. En efecto, los vehículos que hayan concluido un primer ciclo de cabotaje en un Estado miembro pueden llevar a cabo, durante este período, operaciones de transporte internacional ya sea hacia el Estado miembro de establecimiento o hacia otros Estados miembros, seguidas, en su caso, de transportes de cabotaje en estos otros Estados miembros. También debe precisarse que esta disposición no exige que, durante este período, los vehículos regresen al centro de operaciones de la empresa de transporte de que se trata, lo que lleva a rechazar la argumentación de la República de Malta basada en la falta de viabilidad económica de los transportistas internacionales de este Estado miembro debido a la obligación que supuestamente se les impone de hacer regresar a sus vehículos por vía marítima, durante el período de carencia, a dicho Estado miembro.

844 En cuanto a las estimaciones invocadas por Rumanía en relación con las consecuencias de las nuevas normas introducidas por el Paquete de movilidad I en su conjunto, entre las cuales figura la obligación relativa al regreso de los vehículos, prevista en el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, no son pertinentes para apreciar las consecuencias propias del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, debido a la diferencia de objeto de estas dos disposiciones. Lo mismo sucede en cuanto a la evaluación esgrimida por la República de Bulgaria, según la cual cada día de descanso podría costar hasta 24 millones de euros anuales a los transportistas belgas. En efecto, aparte del hecho de que esta evaluación se fundamenta en un análisis, citado por la prensa especializada, que no se ha presentado ante el Tribunal de Justicia, se basa en la premisa errónea de que el vehículo estará inmovilizado durante el período de carencia, sin poder efectuar otras operaciones de transporte distintas del transporte de cabotaje en el mismo Estado miembro de acogida.

845 En cuarto lugar, por las mismas razones que las relativas a las alegaciones referidas al incremento de los costes operativos de las empresas de transporte, procede desestimar las alegaciones relativas al aumento del precio de las mercancías, invocadas por la República de Polonia. Ciertamente, la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento consideró probable la hipótesis de un traslado del incremento de los costes operativos al precio de las mercancías, pero precisando que los efectos de las medidas consideradas serían extremadamente limitados, puesto que el transporte tan solo representa un pequeño porcentaje del precio de las mercancías (parte 1/2, p. 49).

846 En quinto lugar, en cuanto a las alegaciones basadas en el impacto del período de carencia en el empleo, basta con señalar que el estudio elaborado en apoyo de la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento, titulado «Estudio en apoyo de la evaluación de impacto para la revisión del Reglamento (CE) n.º 1071/2009 y del Reglamento (CE) n.º 1072/2009 — Informe final», indica, en la página 143, que las disminuciones sustanciales de las actividades de cabotaje resultantes de una medida que reduzca a cuatro o cinco días el período de siete días previsto en el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009, durante el cual se autorizan los transportes de cabotaje, no deberían tener repercusiones significativas en el nivel de empleo global en el sector del transporte, especialmente debido a que, como se ha expuesto en el apartado 840 de la presente sentencia, el cabotaje tan solo representa un pequeño porcentaje de las actividades de transporte por carretera.

847 Pues bien, la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía y la República de Polonia no han formulado alegaciones que pudieran poner en duda la pertinencia de las conclusiones de este estudio respecto de la medida establecida por el legislador de la Unión en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055.

848 En sexto lugar, también debe desestimarse la alegación fundada en el hecho de que, como se desprende de la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento (parte 2/2, p. 48), el atractivo del cabotaje sistemático disminuiría, en todo caso, si se adoptaran normas más efectivas para el desplazamiento de los conductores, en el marco de la Directiva 2020/1057. En efecto, debe observarse que el objetivo perseguido por esta Directiva consiste, como se deduce de sus considerandos 3 y 7, en establecer normas específicas, para la determinación del Estado miembro cuyas condiciones de trabajo y empleo se garantizan a los conductores del transporte por carretera, que reflejen las particularidades de la gran movilidad de los trabajadores en este sector y que, para el buen funcionamiento del mercado interior, ofrezcan un equilibrio entre la mejora de las condiciones sociales y laborales de estos conductores y la facilitación del ejercicio de la libre prestación de servicios de transporte por carretera basada en una competencia leal entre empresas de transporte nacionales y extranjeras.

849 Por consiguiente, no puede afirmarse, únicamente sobre la base de las consecuencias indirectas y limitadas resultantes de medidas que tienen otros objetivos, como los perseguidos por la Directiva 2020/1057 y enunciados en los considerandos 3 y 7 de esta, que el legislador de la Unión se haya extralimitado manifiestamente en el ejercicio del amplio margen de apreciación de que dispone en materia de política común de transportes al decidir adoptar, en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, una medida dirigida a garantizar que los transportes de cabotaje no se lleven a cabo de modo que creen una actividad permanente o continua en el Estado miembro de acogida.

850 En lo tocante, en tercer lugar, a las alegaciones de la República de Lituania, de Rumanía y de la República de Polonia según las cuales el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 fragmenta el mercado único y limita las oportunidades comerciales de las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros calificados de «Estados miembros situados en la periferia de la Unión» y en los de reducida superficie en comparación con otro grupo de Estados miembros calificados, según los casos, de «Estados miembros situados en el centro de la Unión» o de «Estados miembros situados en la parte occidental de la Unión», debe observarse que las consecuencias resultantes del período de carencia pueden ser mayores para las empresas de transporte, con independencia del Estado miembro en el que están establecidas, que hayan optado por un modelo de explotación económica consistente en prestar la mayoría, si no la

totalidad, de sus servicios en el marco de operaciones de cabotaje llevadas a cabo de manera permanente o continua en el territorio del mismo Estado miembro de acogida, a pesar del carácter temporal que debe tener el transporte de cabotaje.

851 En efecto, por un lado, como se desprende del apartado 843 de la presente sentencia, el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 no tiene por objeto imponer el regreso del vehículo al centro de operaciones de la empresa de transporte de que se trata. Por consiguiente, las posibles incidencias del período de carencia no dependen de las características geográficas del Estado miembro de establecimiento.

852 Por otro lado, como se ha expuesto en los apartados 832 y 833 de la presente sentencia, esta disposición prohíbe únicamente, durante el período de carencia, llevar a cabo operaciones de transporte de cabotaje en el mismo Estado miembro de acogida, pero no impide la realización de otras operaciones de transporte, en particular transportes de cabotaje efectuados en otro Estado miembro de acogida.

853 En todo caso, aun suponiendo que el modelo de organización económica expuesto en el apartado 850 de la presente sentencia sea esencialmente adoptado por las empresas de transporte establecidas en ciertos Estados miembros, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que se recuerda en el apartado 246 de la presente sentencia, se desprende que, cuando el acto de la Unión de que se trata tiene consecuencias en todos los Estados miembros y, a la vista de los objetivos que persigue, exige que se garantice un equilibrio entre los distintos intereses en juego, la búsqueda de tal equilibrio tomando en consideración la situación de todos los Estados miembros no puede, por sí misma, considerarse contraria al principio de proporcionalidad.

854 Asimismo, según reiterada jurisprudencia, citada en el apartado 267 de la presente sentencia, el legislador de la Unión, en atención a los cambios importantes que ha experimentado el mercado interior, tiene derecho a adaptar un acto legislativo, para realizar un ajuste del equilibrio de los intereses en juego con el fin, en particular, de garantizar una competencia equitativa mediante la modificación de las condiciones en las que se ejerce la libre prestación de servicios.

855 En el caso de autos, el legislador de la Unión precisamente pretendía, al imponer el período de carencia establecido en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, alcanzar un nuevo equilibrio teniendo en cuenta los intereses de las distintas empresas de transporte paliando, sin por ello poner en entredicho al nivel anterior de liberalización del mercado de los transportes, las dificultades que habían surgido en la aplicación del Reglamento n.º 1072/2009 debido a prácticas, contrarias al carácter temporal que debe tener el transporte de cabotaje, consistentes en desarrollar actividades permanentes o continuas de cabotaje en un mismo Estado miembro de acogida.

856 Por lo que respecta, en cuarto lugar, a las alegaciones relativas a los supuestos efectos negativos en el medio ambiente derivados del período de carencia, estas alegaciones se solapan con la argumentación presentada por la República de Lituania, mediante su primer motivo, la República de Bulgaria, mediante su primer motivo, considerado en sus dos partes, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, y la República de Polonia, mediante su motivo común a todas las disposiciones impugnadas de este Reglamento, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 4, letra a), de este, de manera que se examinarán en ese contexto.

857 En quinto lugar, en lo que atañe a la alegación de Rumanía, relativa a la pandemia de COVID-19, basta con señalar que no correspondía al legislador de la Unión remediar los efectos de esta pandemia en el marco del Reglamento 2020/1055, que tiene por objeto adaptar a la evolución del sector del transporte por carretera las normas comunes, por una parte, relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera y, por otra parte, de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera, y aún menos cuando otros actos legislativos específicos tenían tal objeto, como, en el ámbito de los transportes, el Reglamento 2020/698. En consecuencia, los efectos de la pandemia de COVID-19 carecen de pertinencia a los efectos de apreciar la conformidad del artículo 2, punto 4, letra a) del Reglamento 2020/1055 con las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad.

858 Habida cuenta de cuanto antecede, procede constatar que el período de carencia previsto en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 no supone unos inconvenientes manifiestamente desproporcionados en relación con el objetivo perseguido por esta disposición, que consiste en garantizar que los transportes de cabotaje no se lleven a cabo de modo que creen una actividad permanente o continua en un mismo Estado miembro de acogida.

859 En consecuencia, deben desestimarse por infundados el quinto motivo invocado por la República de Lituania, la segunda parte del segundo motivo invocado por la República de Bulgaria, la segunda parte del primer motivo, invocado por Rumanía, el segundo motivo invocado por la República de Malta y el primer motivo invocado por la República de Polonia.

b) Sobre la violación de los principios de igualdad de trato y de no discriminación

1) Alegaciones de las partes

860 La República de Lituania, mediante la segunda parte de su segundo motivo, Rumanía, mediante su tercer motivo, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, y la República de Malta, mediante su tercer motivo, alegan que el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 no cumple las exigencias que dimanan del principio de no discriminación, según lo establecido en el artículo 18 TFUE. La República de Malta invoca asimismo la infracción de los artículos 20 y 21 de la Carta.

861 En primer lugar, estos tres Estados miembros sostienen que el período de carencia previsto en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 vulnera los principios de igualdad de trato y de no discriminación, por cuanto da lugar a una discriminación entre, por una parte, las empresas de transporte establecidas en Estados miembros situados en la periferia de la Unión, de reducida superficie o que se distinguen por su carácter insular y, por otra parte, las que están establecidas en los Estados miembros situados en la parte central u occidental de la Unión.

862 La República de Lituania arguye que el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 obstaculiza el ejercicio de las libertades del mercado interior, a la vez que genera una discriminación indirecta contra los Estados miembros situados en la periferia de la Unión y de reducida superficie. A este respecto, debido a factores propios de la parte central y occidental de la Unión, como una gran concentración de población o un sector industrial más desarrollado, las necesidades de transporte existen sobre todo en esta parte de la Unión. A causa del período de carencia, se disuade a las empresas establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión y de reducida superficie de prestar servicios de transporte en los mercados más lucrativos.

863 Rumanía alega que los vehículos matriculados en los Estados miembros que se adhirieron a la Unión a partir del 1 de mayo de 2004 se utilizan en la mayoría de las operaciones de transporte internacional, incluidos los transportes de cabotaje, mientras que las empresas de transporte establecidas en los restantes Estados miembros efectúan mayoritariamente operaciones de transporte nacional de mercancías, de manera que la medida prevista en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 afecta de manera desigual a las empresas de transporte en la Unión.

864 En particular, las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la parte central u occidental de la Unión y que realizan operaciones de transporte internacional disfrutan de una ventaja geográfica debido a las menores distancias a recorrer hacia los Estados miembros de carga y descarga. Por consiguiente, estas empresas no se ven afectadas de manera significativa por la introducción de las restricciones aplicables a los transportes de cabotaje.

865 Asimismo, la evaluación de los efectos en el mercado de los transportes del Reglamento 2020/1055, en particular del período de carencia, debe tener en cuenta otros elementos del Paquete de movilidad I. Una evaluación de conjunto pone de manifiesto el carácter discriminatorio de la normativa, que afecta esencialmente a los transportistas establecidos en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión.

866 La República de Malta destaca que el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 viola el principio de igualdad de trato, en la medida en que, sin la menor justificación objetiva, el período de carencia que prevé esta disposición trata de manera idéntica situaciones diferentes. Debido al carácter insular de Malta y a su situación geográfica, las empresas de transporte maltesas no contemplan en absoluto organizar el regreso de sus vehículos a Malta tras tres transportes de cabotaje en un Estado miembro de acogida consecutivos a un transporte internacional con destino a ese Estado miembro. En consecuencia, el período de carencia los obligaría a dirigir sus vehículos a otro Estado miembro o a suspender sus actividades en el Estado miembro de acogida hasta la expiración de ese período.

867 Por lo demás, la República de Malta señala que es cierto que el legislador de la Unión debe disfrutar de un amplio margen de apreciación en el ejercicio de sus competencias, cuando se enfrenta a elecciones económicas o técnicas complejas. Sin embargo, una medida como el período de carencia no presenta una complejidad particular. Constituye una norma general aplicable a todos los Estados miembros que tiende a ignorar las particularidades geográficas específicas de un determinado Estado miembro. Dicha norma tiene por efecto discriminar a un Estado miembro que es notorio que no puede ajustarse al período de carencia debido a su peculiar infraestructura de transporte, a los mecanismos de acceso a las mercancías extranjeras y a sus características geográficas únicas.

868 Sobre el período de carencia propiamente dicho, la República de Malta considera que no se debe efectuar una ponderación de los objetivos de protección de la salud o del medio ambiente de un acto legislativo con los efectos socioeconómicos de dicho acto en los distintos Estados miembros, sino a una ponderación de los efectos socioeconómicos beneficiosos que supone dicho acto para la gran mayoría de los Estados miembros situados en el continente con, por un lado, los efectos perjudiciales que tiene en el medio ambiente para toda la Unión y, por otro lado, sus efectos socioeconómicos perjudiciales para la minoría de los Estados miembros situados en la periferia de la Unión. En este sentido, resulta manifiestamente erróneo aplicar a las empresas de transporte establecidas en un Estado miembro insular un trato idéntico al de las empresas que no dependen de un tramo marítimo para llevar a cabo sus actividades de transporte.

869 Según la República de Lituania y Rumanía, el período de carencia da lugar a una redistribución artificial del mercado del transporte de mercancías por carretera y a la limitación de las oportunidades comerciales de los transportistas en otros Estados miembros. Esta medida proteccionista y restrictiva establece una barrera a la entrada en los mercados externos para los transportistas no residentes, procedentes esencialmente de los Estados miembros situados en la periferia de la Unión y de los de reducida superficie.

870 En segundo lugar, la República de Lituania, Rumanía y la República de Malta argumentan que el período de carencia viola el principio de no discriminación y el principio de igualdad de los Estados miembros debido a la posición claramente más desfavorable en la que se encuentran los Estados miembros situados en la periferia de la Unión, los de reducida superficie o los que se distinguen por su carácter insular. A este respecto, la República de Lituania invoca, en particular, la infracción del artículo 4 TUE, apartado 2.

871 El Parlamento y el Consejo consideran que estas alegaciones son infundadas.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

872 En los presentes asuntos, consta que la medida establecida en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, por cuanto impone a las empresas de transporte la obligación de observar un período de carencia entre dos ciclos de cabotaje en el mismo Estado miembro, se aplica indistintamente a todas las empresas de transporte con independencia del Estado miembro en el que están establecidas, de manera que no supone una discriminación directa prohibida por el Derecho de la Unión.

873 Por lo tanto, procede examinar, de conformidad con la jurisprudencia citada en los apartados 308 a 310 de la presente sentencia, si esta disposición aplica de manera injustificada una norma idéntica a situaciones diferentes, a la luz, en particular, del objetivo perseguido por esta y, por ello, es constitutiva de una discriminación indirecta prohibida por el Derecho de la Unión, por cuanto, como alegan, en esencia, la República de Lituania, Rumanía y la República de Malta, puede afectar en mayor medida, por su propia naturaleza, a las empresas de transporte establecidas en Estados miembros situados, según estos Estados miembros demandantes, en la «periferia de la Unión», de reducida superficie o que se distinguen por su carácter insular, así como a este grupo concreto de Estados miembros en comparación con otras empresas de transporte y con los restantes Estados miembros.

874 En lo referente, en primer lugar, a la existencia de una supuesta discriminación entre las empresas de transporte establecidas, por una parte, en Estados miembros situados en la «periferia de la Unión», de reducida superficie o que se distinguen por su carácter insular y, por otra parte, las que están establecidas en los Estados miembros situados en la «parte central u occidental de la Unión», debe señalarse que, contrariamente a la premisa en la que se basa la argumentación de Rumanía y de la República de Malta, y como se desprende de los apartados 833 y 843 de la presente sentencia, el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 no impone a la empresa de transporte, con independencia del Estado miembro en el que esté establecida, una obligación de hacer regresar al vehículo al centro de operaciones de esta empresa durante el período de carencia. Además, este período de carencia no priva a las empresas de transporte, con independencia del Estado miembro en el que estén establecidas, de la posibilidad de realizar, durante este, actividades de transportes, incluidas actividades de cabotaje, siempre y cuando estas últimas no se realicen en el mismo Estado miembro de acogida.

875 Por tanto, no cabe sostener que el período de carencia tenga como efecto que ciertas empresas de transporte, debido a las características geográficas del Estado miembro en el que están establecidas, ya se trate, en concreto, de su ubicación, según los Estados miembros demandantes, en la «periferia de la Unión», de su superficie o de su carácter insular, se encuentren en una situación diferente de las empresas que están establecidas en los Estados miembros situados en la «parte central u occidental» de la Unión.

876 La supuesta diferencia de las repercusiones del período de carencia en las empresas de transporte según sus lugares de establecimiento en la Unión no resulta del carácter supuestamente discriminatorio de la norma promulgada por el legislador de la Unión en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, sino más bien, como se ha señalado en el apartado 850 de la presente sentencia, del modelo de explotación económica por el que han optado las empresas de transporte, con independencia del Estado miembro en el que están establecidas, consistente en prestar la mayoría, si no la totalidad, de sus servicios en el marco de operaciones de cabotaje realizadas de manera permanente o continua en el territorio del mismo Estado miembro de acogida.

877 A mayor abundamiento, se ha de observar que, por una parte, como señaló el Abogado General en los puntos 618 y 796 de sus conclusiones, solamente las empresas de transporte que ejercen sus actividades ignorando el carácter temporal de los transportes de cabotaje que ya establecía el Reglamento n.º 1072/2009 se verán particularmente afectadas por el período de carencia. Pues bien, el objetivo perseguido par el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, según se ha expuesto en el considerando 21 de este Reglamento, consiste precisamente en garantizar que los transportes de cabotaje no se lleven a cabo de modo que creen una actividad permanente o continua en el Estado miembro de acogida.

878 Por otra parte, es cierto que las consecuencias del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 en las empresas de transporte pueden diferir en función del porcentaje que supongan los transportes de cabotaje en el conjunto de las actividades de estas empresas y representar una carga más importante para aquellas, con independencia del Estado miembro en el que estén establecidas, que hayan optado por el modelo de explotación económica mencionado en los apartados 850 y 876 de la presente sentencia, en comparación con aquellas que tan solo efectúen unas pocas actividades de transporte de esta naturaleza y para las cuales este período tiene una menor incidencia.

879 No obstante, debe recordarse que, según la jurisprudencia mencionada en el apartado 829 de la presente sentencia, cuando un acto legislativo ya ha coordinado las legislaciones de los Estados miembros en un concreto ámbito de acción de la Unión, el legislador de la Unión tiene derecho a adaptar ese acto a cualquier modificación de las circunstancias o a cualquier evolución de los conocimientos, habida cuenta de que le incumbe la tarea de velar por la protección de los intereses generales reconocidos por los Tratados y de tomar en consideración los objetivos transversales de la Unión recogidos, en particular, en el artículo 3 TUE, apartado 3, en cuanto al establecimiento de un mercado interior. En efecto, este legislador solo puede, en una situación semejante, cumplir correctamente su tarea de velar por que se protejan esos intereses generales y esos objetivos transversales si se le permite adaptar la legislación pertinente de la Unión a tales modificaciones o evoluciones.

880 Pues bien, en el presente caso, el legislador de la Unión, lejos de crear una discriminación entre empresas de transporte, mediante la adopción del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, pretendía corregir las consecuencias inesperadas generadas, en virtud del Reglamento

n.º 1072/2009, en su versión anterior a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1055, por la aparición de prácticas de cabotaje sistemático contrarias al carácter temporal que debe tener el transporte de cabotaje.

881 Como se ha señalado en el apartado 322 de la presente sentencia, por tanto, una disposición del Derecho de la Unión no puede considerarse, en sí misma, contraria a los principios de igualdad de trato y de no discriminación por el mero hecho de que conlleve unas consecuencias diferentes para ciertos operadores económicos, cuando esta situación sea consecuencia de condiciones de explotación distintas en las que se encuentran estos y no de una desigualdad jurídica inherente a la disposición impugnada.

882 Las conclusiones anteriores no resultan desvirtuadas, en primer término, por la argumentación de la República de Lituania y Rumanía según la cual el período de carencia redistribuye artificialmente el mercado del transporte de mercancías por carretera y limita las oportunidades comerciales de las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados, según estos Estados miembros demandantes, en la «periferia de la Unión» y en los de reducida superficie, de manera que de hecho coloca a estas empresas en una situación diferente de las de las empresas que están establecidas en los Estados miembros situados en la «parte central u occidental de la Unión».

883 En efecto, tal argumentación se fundamenta, en esencia, en la consideración, por una parte, de que las necesidades de transporte existen sobre todo, según dichos Estados miembros demandantes, en la «parte central y occidental de la Unión» y, por otra parte, de que las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la «periferia de la Unión» y en los de reducida superficie realizan la mayor parte de los transportes de cabotaje de la Unión, mientras que las empresas de transporte establecidas en los demás Estados miembros llevan a cabo principalmente operaciones de transporte dentro de sus propios Estados miembros.

884 Pues bien, procede observar que la posible diferencia de incidencia entre las empresas de transporte en función de sus Estados miembros de establecimiento resulta, en todo caso, de la diferente naturaleza de las operaciones realizadas, que se refleja en el artículo 91 TFUE, apartado 1, letra b), del que se desprende que los transportes de cabotaje, a saber, los realizados dentro de un Estado miembro por un transportista no establecido en este, deben distinguirse de los transportes puramente nacionales, a saber, los realizados en un Estado miembro por un transportista establecido en este.

885 Por lo tanto, no puede vulnerar los principios de igualdad de trato y de no discriminación el hecho de que unas operaciones de transporte efectuadas en un Estado miembro determinado estén sujetas a unas normas distintas cuando constituyen operaciones diferentes, en este caso concreto, según si se trata de transportes de cabotaje o de transportes puramente nacionales.

886 En cuanto a la alegación de la República de Malta de que el período de carencia obliga a los transportistas malteses, a la expiración de un período de cabotaje, a dirigirse a otro Estado miembro o a suspender sus actividades durante el período de carencia, debe señalarse que, por un lado, la necesidad de dirigirse a otro Estado miembro ya resultaba del artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009, dado que, en virtud de esta disposición que no ha sido modificada por el Reglamento 2020/1055, el vehículo debe abandonar el territorio del Estado miembro de acogida tras un primer ciclo de cabotaje, antes de, en su caso, poder comenzar, al término de una nueva operación de transporte internacional con destino a ese Estado miembro, un nuevo ciclo de cabotaje en este.

887 Por otro lado, como se ha recordado en el apartado 874 de la presente sentencia, el respeto del período de carencia no exige a la empresa de transporte de que se trata que suspenda toda actividad de transporte. En efecto, no impide a esta empresa realizar operaciones de transporte distintas de los transportes de cabotaje en el mismo Estado miembro de acogida al término de un primer ciclo de cabotaje en este último. Así pues, la alegación de la República de Malta se basa en realidad en la premisa de que, en ausencia del período de carencia, las empresas de transporte afectadas continuarían efectuando tales transportes de cabotaje en el mismo Estado miembro. Sin embargo, dicho período se estableció precisamente para prevenir que estas actividades se llevaran a cabo de manera permanente o continua en el mismo Estado miembro de acogida.

888 En segundo lugar, en cuanto a la argumentación de la República de Lituania, de Rumanía y de la República de Malta relativa a la existencia de una supuesta violación del principio de no discriminación y del principio de igualdad de los Estados miembros, esta debe rechazarse por las mismas razones que se acaban de exponer, dado que se fundamenta esencialmente en las consecuencias indirectas que se derivan de la presunta discriminación entre las empresas de transporte establecidas en la Unión. Lo mismo sucede en cuanto a la vulneración que alega la República de Lituania del principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 2, dado que este Estado miembro no expone una argumentación distinta sobre la base de esta disposición.

889 Por lo demás, aun suponiendo que ciertos Estados miembros se vean indirectamente afectados más que otros por dicha disposición, a pesar de su carácter indistintamente aplicable, basta con recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia expuesta en el apartado 332 de la presente sentencia, un acto de la Unión que tenga por objeto igualar las normas de los Estados miembros, siempre y cuando se aplique por igual a todos los Estados miembros, no puede considerarse discriminatorio, ya que tal acto de armonización crea inevitablemente efectos diversos según la situación anterior de las diferentes legislaciones y prácticas nacionales.

890 Estas consideraciones no resultan cuestionadas por la alegación de Rumanía, relativa al efecto discriminatorio global que resulta del conjunto de las disposiciones incluidas en el «Paquete de movilidad», que son objeto de los tres recursos interpuestos por este Estado miembro en los asuntos C-546/20 a C-548/20. En efecto, este último Estado no ha demostrado, en el asunto C-547/20, que del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 resulte una discriminación. En cuanto al resto, las alegaciones dirigidas contra el Reglamento 2020/1054 y la Directiva 2020/1057 deben examinarse en el marco de los motivos y de las alegaciones que tienen por objeto obtener, en el contexto de los recursos interpuestos en los asuntos C-546/20 y C-548/20, la anulación total o parcial de estos actos del Derecho de la Unión.

891 En consecuencia, procede desestimar por infundados la segunda parte del segundo motivo invocado por la República de Lituania, el tercer motivo invocado por Rumanía, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, y el tercer motivo invocado por la República de Malta.

c) Sobre la infracción del artículo 91 TFUE, apartado 1

1) Alegaciones de las partes

892 La República de Bulgaria, mediante su cuarto motivo, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, argumenta que, al adoptar esta disposición, el legislador de la Unión infringió el artículo 91 TFUE, apartado 1.

893 Según este Estado miembro, este artículo 91, apartado 1, que constituye la base jurídica de este Reglamento, exigía que este legislador se pronunciara con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y tras consultar al CESE y al CDR. El período de carencia previsto en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 no figuraba en la propuesta de Reglamento sobre establecimiento, de manera que no pudo ser examinado por estos Comités antes de que emitieran sus respectivos dictámenes, el 18 de enero y el 1 de febrero de 2018. Al no consultar posteriormente a estos Comités sobre la modificación sustancial realizada a esta propuesta, dicho legislador infringió el citado artículo 91, apartado 1.

894 La República de Bulgaria observa que el Tribunal de Justicia se pronunció sobre la obligación de consulta en el marco del procedimiento legislativo en una época en la que, sin ser colegislador, el Parlamento, al igual que el CESE y el CDR actualmente, tenía una función consultiva. Este declaró que la exigencia de consultar al Parlamento implicaba la necesidad de consultarle nuevamente siempre que el texto finalmente adoptado, considerado en su conjunto, difiriera en su contenido material del texto sobre el cual ya se hubiera consultado al Parlamento (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 1992, Parlamento/Consejo, C-65/90, EU:C:1992:325, apartado 16).

895 Dado que esta función consultiva sigue siendo ejercida actualmente por el CESE y el CDR, en virtud del artículo 91 TFUE, apartado 1, la jurisprudencia mencionada en el apartado anterior se aplica por analogía a la obligación de consultar a estos dos Comités. Por consiguiente, en el presente caso, estos últimos deberían haber sido consultados de nuevo sobre la modificación sustancial consistente en la introducción del período de carencia.

896 Resulta inexacto afirmar, como hace el Parlamento, que no existe ningún precedente de segunda consulta de los Comités en el marco del procedimiento legislativo. A modo de ejemplo, durante el procedimiento legislativo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre evaluación de las tecnologías sanitarias y por el que se modifica la Directiva 2011/24/UE [COM(2018) 51 final], se añadió una disposición complementaria a la base jurídica del acto en cuestión, lo que llevó al legislador de la Unión a decidir consultar al CESE por segunda vez.

897 El Parlamento y el Consejo alegan que este motivo es infundado.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

898 Ha de recordarse que el artículo 91 TFUE, apartado 1, dispone que, para la aplicación del artículo 90 TFUE, y teniendo en cuenta las peculiaridades del sector de los transportes, el Parlamento y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al CESE y al CDR, establecerán, en particular, las condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro.

899 Es preciso constatar que de esta disposición no se deduce que el CESE y el CDR deban ser consultados de nuevo en caso de una modificación prevista de una propuesta de acto legislativo.

900 La República de Bulgaria alega, no obstante, que la obligación de consulta al CESE y al CDR resulta en el caso de autos de la aplicación por analogía de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia derivada de la sentencia de 16 de julio de 1992, Parlamento/Consejo (C-65/90, EU:C:1992:325), que precisó el alcance de la función consultiva que ejercía el Parlamento, en la época, en el marco del procedimiento legislativo.

901 Según esta jurisprudencia, la obligación de consultar al Parlamento durante el procedimiento legislativo, en los casos previstos por el Tratado, implica la necesidad de consultar nuevamente a esta institución siempre que el texto finalmente adoptado, considerado en su conjunto, difiera en su contenido material del texto sobre el cual ya se hubiera consultado al Parlamento, salvo en los casos en que las enmiendas respondan, en lo fundamental, al deseo expresado por el propio Parlamento (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 1992, Parlamento/Consejo, C-65/90, EU:C:1992:325, apartado 16 y jurisprudencia citada). Esta exigencia de consulta en debida forma al Parlamento se considera un requisito formal esencial cuyo incumplimiento implica la nulidad del acto de que se trata (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de julio de 1995, Parlamento/Consejo, C-21/94, EU:C:1995:220, apartado 17).

902 Sin embargo, sin que proceda examinar si, al introducir un período de carencia, el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 constituye una modificación sustancial realizada en la propuesta de Reglamento sobre establecimiento, debe señalarse, como alegan el Parlamento y el Consejo, que la jurisprudencia citada en los apartados 900 y 901 de la presente sentencia no es extrapolable a la obligación de consulta al CESE y al CDR, prevista en el artículo 91 TFUE, apartado 1.

903 En efecto, a los efectos de calificar la exigencia de realizar una nueva consulta al Parlamento como un requisito formal esencial, el Tribunal de Justicia ha declarado que esta exigencia resultaba de que la participación efectiva del Parlamento en el proceso legislativo representaba un elemento esencial del equilibrio institucional querido por el Tratado y que esta competencia constituía la expresión de un principio democrático fundamental, según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de junio de 1997, Parlamento/Consejo, C-392/95, EU:C:1997:289, apartado 14 y jurisprudencia citada). Pues bien, tales consideraciones no son aplicables de manera análoga al CESE y al CDR.

904 Primeramente, debe destacarse que el CESE y el CDR, por una parte, y el Parlamento, por otra, ocupan posiciones distintas en el equilibrio institucional de la Unión. En efecto, mientras que el Parlamento figura entre las instituciones de la Unión, enumeradas en el artículo 13 TFUE, apartado 1, estos Comités están regulados, en cuanto al primero, en los artículos 301 TFUE a 304 TFUE y, en cuanto al segundo, en los artículos 305 TFUE a 307 TFUE, que figuran en el capítulo 3 del título I de la sexta parte del Tratado FUE, titulado «Órganos consultivos de la Unión».

905 Además, el artículo 10 TUE dispone, en su apartado 1, que «el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa». El apartado 2 de este artículo precisa, por un lado, que los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento y que, por otro lado, los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de

Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos. En cambio, dicho artículo no confiere una función de representación democrática al CESE y al CDR.

906 De ello se deduce que la República de Bulgaria no puede legítimamente invocar la jurisprudencia relativa a la obligación de efectuar una nueva consulta al Parlamento durante el procedimiento legislativo, para sostener que el legislador de la Unión ha infringido el artículo 91 TFUE, apartado 1, en los presentes asuntos.

907 Esta conclusión no resulta desvirtuada por la afirmación de este Estado miembro según la cual existe un precedente, referido al procedimiento legislativo relativo a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre evaluación de las tecnologías sanitarias y por el que se modifica la Directiva 2011/24/UE [COM(2018) 51 final], que prueba la existencia de una obligación de efectuar una nueva consulta al CESE y al CDR.

908 En efecto, como sostiene el Consejo acertadamente, deben distinguirse, con arreglo a los artículos 304 TFUE, párrafo primero, y 307 TFUE, párrafo primero, los casos, «previstos en los Tratados», en los que la consulta al CESE y al CDR es obligatoria, de los demás casos en los que esta consulta es facultativa y se deja a la apreciación del Parlamento, del Consejo o de la Comisión, como los que se dan en caso de autos.

909 De ello se sigue que no puede deducirse la existencia de ninguna obligación de realizar una nueva consulta a estos Comités de un procedimiento anterior en el que una de estas instituciones de la Unión consideró que era oportuno efectuar una nueva consulta a uno de ellos.

910 En consecuencia, procede desestimar por infundado el cuarto motivo invocado por la República de Bulgaria, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055.

d) Sobre la infracción del artículo 90 TFUE, en relación con el artículo 3 TUE, apartado 3, de los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE

1) Alegaciones de las partes

911 La República de Lituania, mediante su tercer motivo, la República de Bulgaria, mediante su quinto motivo, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, la República de Malta, mediante su primer motivo, y la República de Polonia, mediante sus motivos segundo y tercero, argumentan que, al adoptar el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, el legislador de la Unión incumplió los requisitos derivados del artículo 91 TFUE, apartado 2, considerados de forma aislada por lo que respecta a la República de Malta, o de esta disposición y del artículo 94 TFUE. La República de Bulgaria alega, por añadidura, la violación del artículo 90 TFUE, entendido a la luz del artículo 3 TUE, apartado 3.

912 En primer lugar, la República de Bulgaria alega que el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 infringe el artículo 90 TFUE, en relación con el artículo 3 TUE, apartado 3, y los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE, debido a los efectos perjudiciales en el nivel de vida y el empleo en Bulgaria y, de manera general, en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión, así como en la situación económica de las empresas de transporte.

913 Tales efectos son consecuencia del incremento del número de transportes en vacío y de los gastos derivados de estos. A este respecto, la República de Bulgaria considera que la introducción del período de carencia generará costes importantes para los transportistas no solo en Bulgaria, sino también en todos los Estados miembros cuyos transportistas practican operaciones de cabotaje, ya que este Estado miembro invoca, sobre la base de los estudios mencionados en los apartados 772 y 796 de la presente sentencia, un descenso de hasta el 31 % de aquí a 2035 del número de transportes de cabotaje en la Unión y un coste anual para los transportistas belgas que puede ascender hasta los 24 millones de euros.

914 El legislador de la Unión no tuvo en cuenta, por ello, la importancia de la cohesión económica y territorial, ni la solidaridad entre los Estados miembros, incumpliendo de este modo los requisitos del artículo 3 TUE, apartado 3.

915 Estas consecuencias se han demostrado tanto por la República de Bulgaria como por otros Estados miembros. Sin embargo, no se efectuó ninguna evaluación complementaria con el fin de determinar de qué manera se ven afectados el nivel de vida y el empleo de ciertas regiones, así como la prestación de servicios de transporte en sí misma y no se llevó a cabo ninguna consulta al CESE o al CDR a este respecto.

916 En segundo lugar, en lo referente a la infracción del artículo 91 TFUE, apartado 2, la República de Lituania, la República de Malta y la República de Polonia reprochan al legislador de la Unión que no tuviera en cuenta la incidencia de la medida prevista en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 en el nivel de vida y el empleo de ciertas regiones, así como en la explotación del material de transporte. A este respecto, la República de Polonia precisa que, aunque el legislador de la Unión goza de un amplio margen de apreciación, la obligación que recae en él de tener en cuenta ciertos efectos de las medidas que adopta no puede limitarse simplemente a tomar conocimiento de estos, so pena de privar al artículo 91 TFUE, apartado 2, de su efectividad.

917 Por una parte, según la República de Lituania, el estudio del ECIPE sobre la discriminación, la exclusión y los daños medioambientales indica, en la página 13, que el número de personas que trabajan en el sector del transporte es mucho más elevado en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión que en los Estados miembros situados en su parte central y occidental. En consecuencia, los efectos negativos del período de cabotaje previsto en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 en el nivel de vida y el empleo serán más significativos en estos primeros Estados miembros y se traducirán en pérdidas de empleos y en una migración de los trabajadores.

918 A este respecto, si bien, con anterioridad a la adopción del Reglamento 2020/1055, era posible efectuar tres operaciones de cabotaje cada siete días, la introducción de este período de carencia tiene como consecuencia que ya solo se pueda realizar el mismo número de operaciones cada once días. De ello resulta una reducción del volumen de las actividades de las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión y, por consiguiente, un descenso del nivel de vida y del empleo en estos Estados miembros.

919 A modo de ejemplo, en Lituania, como se desprende del artículo de la prensa especializada, titulado «Lithuania challenges the Mobility Package at the EU court» (Lituania impugna el Paquete de movilidad ante el Tribunal de Justicia), se corre el riesgo de que hasta 35 000 trabajadores de las empresas de transporte pierdan sus empleos.

920 Por otra parte, la República de Malta alega que el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 tendrá graves consecuencias para las empresas de transporte establecidas en Estados miembros insulares que, al igual que la República de Malta, dependen en gran medida de las comunicaciones marítimas y de los itinerarios de transportes multimodales, consecuencias que el legislador de la Unión no estuvo en condiciones de tener en cuenta. Imponer a los transportistas malteses que suspendan sus operaciones de transporte durante cuatro días llevaría a paralizar arbitrariamente sus actividades de transporte, con el fin de ajustarse a una norma que se concibió para auténticas operaciones de cabotaje, pero no para los transportistas establecidos en Estados miembros insulares y que ejercen sus actividades en el continente.

921 El tramo marítimo entre Malta y el continente es cubierto principalmente por buques de carga rodada que transportan semirremolques, en lugar de vehículos enteros. Aunque los transportistas malteses no estén interesados en las operaciones de cabotaje según se definen en el Reglamento n.º 1072/2009, es decir, las operaciones de transporte nacional en otro Estado miembro, no por ello es menos cierto que sus operaciones de transporte en Italia se califican técnicamente como tales. En efecto, este Reglamento no considera el transporte de mercancías por mar de Malta a Italia como un «transporte internacional», en el sentido de su artículo 2, punto 2, de manera que el transporte de un semirremolque entre un puerto italiano y otro lugar de Italia se considera como una operación de cabotaje.

922 Al no tomar en consideración la especificidad y la singularidad de los Estados miembros insulares, como Malta, esta definición excluye claramente a los transportistas malteses del disfrute de los derechos relacionados con la prestación de servicios de transporte internacional.

923 Como ponía de relieve el estudio realizado por KPMG, titulado «Ministry for Transport, Infrastructure and Capital Project — Market study: An impact assessment of Mobility Package I» (Ministerio de Transportes, Infraestructuras y Proyectos de Inversión — Estudio de mercado: evaluación de impacto del Paquete de movilidad I), el período de carencia tiene graves repercusiones en las actividades de los transportistas malteses. En la medida en que, en concreto, complica las medidas logísticas de las empresas de transporte de un Estado miembro insular que ejercen principalmente sus actividades de transporte en el continente, aumenta los costes de transporte y menoscaba la eficiencia de las operaciones de transporte, este período de carencia amenaza la actividad del sector maltés de los transportes internacionales, en el sentido del artículo 91 TFUE, apartado 2.

924 Paralelamente, la República de Polonia, al considerar que el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 dará lugar a un descenso del nivel de vida y del empleo de ciertas regiones de los Estados miembros situados en la periferia de la Unión y afectará a las infraestructuras de transporte, se remite a la argumentación que ha desarrollado en apoyo de sus pretensiones de anulación del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, según la cual la obligación relativa al regreso de los vehículos supone trayectos adicionales en vacío carentes de justificación económica.

925 De esta manera, a su entender, el período de carencia puede dar lugar a la retirada del mercado de los transportistas que ya no estarán en condiciones de ejercer una actividad rentable. De ello resultará la supresión de empleos en el sector del transporte en estos Estados miembros. A este respecto, no se ha tenido en cuenta el hecho de que el 90 % de las empresas de transporte emplean a menos de diez personas y que las pymes representan el 55 % de las personas que trabajan en el sector del transporte, cuando las consecuencias de este período de carencia serán

particularmente negativas para estas empresas de transporte. Asimismo, la República de Polonia argumenta que la proporción que representa este sector en la economía de los Estados miembros situados en la periferia de la Unión es mayor que la de los otros Estados miembros, de manera que las supresiones de empleos serán particularmente perjudiciales en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión.

926 Para la República de Polonia, el legislador de la Unión tampoco tuvo en cuenta el incremento del tráfico por carretera generado por la medida examinada, que tiene como efecto aumentar la congestión en las carreteras y agravar la degradación del estado de las infraestructuras viarias. En este contexto, procede tener en cuenta la «ley de la cuarta potencia», que demuestra el impacto de los vehículos en las infraestructuras viarias, según la cual el efecto de deterioro de las carreteras crece de forma exponencial, elevado a la cuarta potencia, con el incremento del peso del vehículo. A pesar de que los vehículos pesados son menos numerosos que los vehículos de turismo, su impacto en las infraestructuras es, por tanto, mucho más significativo. Asimismo, el incremento del tráfico por carretera afecta negativamente a la calidad de vida en las zonas situadas en las proximidades de los principales nodos de transporte.

927 Además, la República de Polonia considera que los cambios jurídicos relativos al transporte por carretera darán lugar a un incremento medio del 19 % en el número de comportamientos de riesgo de los conductores, relacionados con la posibilidad de infringir la ley.

928 En tercer lugar, en lo que atañe a la infracción del artículo 94 TFUE, la República de Lituania y la República de Polonia afirman que, al adoptar el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, el legislador de la Unión no tuvo en cuenta la situación económica de las empresas de transporte.

929 Debido a una evaluación insuficiente de la situación del mercado de los transportes en la Unión y de las particularidades geográficas pertinentes de los Estados miembros en lo tocante a dicho mercado, no se tuvo en cuenta la degradación de la situación económica de los transportistas establecidos en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión y en los de reducida superficie, a consecuencia de la aplicación del período de carencia previsto en esta disposición. Los Estados miembros demandantes recuerdan, a este respecto, que la proporción que representan los transportes de cabotaje en la actividad de transporte global de una empresa de transporte es mucho mayor en estos transportistas que en los establecidos en los Estados miembros situados en el centro de la Unión.

930 Con el fin de respaldar la alegación relativa a un efecto de expulsión del mercado de dichos transportistas, que considera que resulta del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, la República de Lituania se basa, además, en los datos, expuestos en los apartados 772 y 796 de la presente sentencia, basados en el estudio del ECIPE sobre la discriminación, la exclusión y los daños medioambientales y en el estudio, mencionado en el artículo de la prensa especializada, titulado «A los belgas no les gusta el Paquete de movilidad I. Según ellos, sus disposiciones también generarán pérdidas para sus empresas».

931 La República de Polonia destaca que el período de carencia supondrá, a causa de sus consecuencias negativas para una gran mayoría de las empresas de transporte, un riesgo probable de quiebra de un buen número de ellas o de deslocalización a Estados miembros situados en el centro de la Unión. Asimismo, dicho Estado miembro especifica que no se ha tenido en cuenta el hecho de que estas consecuencias serán particularmente negativas para las pymes, cuando estas empresas representan el 90 % de las empresas de transporte.

932 Además, según la República de Polonia, la adopción del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 durante la pandemia de COVID-19 confirma que no se ha tenido en cuenta la situación económica de los transportistas. En efecto, los efectos económicos de esta pandemia se han hecho sentir especialmente en el sector del transporte, ya que este se vio expuesto al descenso de la demanda y a las restricciones para el paso de las fronteras interiores reinstauradas por los Estados miembros. Pues bien, estos efectos ya estaban presentes durante el procedimiento legislativo.

933 El Parlamento y el Consejo consideran que estos motivos son infundados.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

934 En primer lugar, debe desestimarse la argumentación invocada por la República de Bulgaria, basada en la infracción del artículo 90 TFUE, en relación con el artículo 3 TUE, apartado 3, ya que, como se desprende de los apartados 423 y 424 de la presente sentencia, el artículo 3 TUE, apartado 3, no forma parte de los parámetros que permiten apreciar la conformidad con el Derecho primario de una disposición del Derecho derivado. Lo mismo sucede en el caso del artículo 90 TFUE, según el cual los objetivos de los Tratados se perseguirán, en el ámbito de los transportes, «en el marco de una política común de transportes».

935 En segundo lugar, en cuanto a la argumentación de la República de Lituania, de la República de Bulgaria, de la República de Malta y de la República de Polonia, basada en la infracción del artículo 91 TFUE, apartado 2, debe recordarse que, según esta disposición, el legislador de la Unión, cuando adopte medidas contempladas en el apartado 1 de este artículo, cuya finalidad es lograr la ejecución de la política común de transportes teniendo en cuenta las peculiaridades de estos, debe tener en cuenta los casos en que la aplicación de estas medidas pueda afectar gravemente al nivel de vida y al empleo de ciertas regiones, así como a la explotación del material de transporte.

936 Dado que el legislador de la Unión adoptó el Reglamento 2020/1055 sobre la base del artículo 91 TFUE, apartado 1, y que esta base jurídica no se discute en el marco de los presentes recursos, incumbía a este último tener en cuenta, cuando adoptó el período de carencia establecido en el artículo 2, punto 4, letra a), de este Reglamento, las exigencias derivadas del artículo 91 TFUE, apartado 2.

937 A este respecto, como se ha señalado en los apartados 393 a 396 de la presente sentencia, el artículo 91 TFUE, apartado 2, impone al legislador de la Unión, cuando adopte medidas sobre la base del apartado 1 de este artículo 91, la obligación de «tener en cuenta» sus efectos en el nivel de vida y el empleo de ciertas regiones, así como en la explotación del material de transporte, lo que se inscribe en el contexto más amplio de la ponderación de los diferentes objetivos e intereses en juego. Además, como destacó el Abogado General en el punto 285 de sus conclusiones, la utilización del término «gravemente» indica que dicha disposición requiere un grado significativo de incidencia de las medidas en cuestión sobre los parámetros y no una mera afectación.

938 De este modo, del artículo 91 TFUE, apartado 2, resulta que los efectos graves en el nivel de vida y el empleo de ciertas regiones, así como en la explotación del material de transporte no constituyen límites absolutos a la vista del amplio margen de apreciación de que dispone el legislador de la Unión en materia de política común de transportes para la adopción de las medidas a este respecto, siempre y cuando tenga en cuenta estos elementos.

939 De ello se deduce que, en el marco de la apreciación de las incidencias resultantes de la adopción de una medida fundada en el artículo 91 TFUE, apartado 1, el legislador de la Unión debe efectuar una toma de consideración equilibrada de los diversos intereses en cuestión con el fin de lograr los objetivos legítimos que persigue. Así pues, el mero hecho de que este deba tener en cuenta el nivel de vida y el empleo de ciertas regiones y, por tanto, los intereses económicos de las empresas de transporte no se oponen a que estas últimas sean objeto de medidas coercitivas (véase, por analogía, la sentencia de 9 de septiembre de 2004, España y Finlandia/Parlamento y Consejo, C-184/02 y C-223/02, EU:C:2004:497, apartado 72 y jurisprudencia citada).

940 De lo anterior se deduce que el artículo 91 TFUE, apartado 2, refleja, esencialmente, la obligación del legislador de la Unión de actuar respetando el principio de proporcionalidad al adoptar medidas que sean adecuadas para realizar el objetivo perseguido, que no vayan manifiestamente más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo y que sean proporcionadas respecto del referido objetivo.

941 Pues bien, ya se ha constatado, en el apartado 859 de la presente sentencia, que los motivos y las alegaciones formulados por la República de Lituania, la República de Bulgaria, la República de Malta y la República de Polonia, basados en la violación, por el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, del principio de proporcionalidad, no permiten considerar que se haya vulnerado dicho principio.

942 Además, en la medida en que la República de Bulgaria critica al legislador de la Unión por no haber consultado de nuevo al CESE y al CDR antes de adoptar la medida relativa al período de carencia, estas alegaciones deben rechazarse por las razones expuestas en los apartados 898 a 910 de la presente sentencia.

943 Asimismo, aparte del hecho de que se han desestimado las alegaciones formuladas en el marco del examen de la supuesta vulneración del principio de proporcionalidad, la República de Lituania, la República de Bulgaria, la República de Malta y la República de Polonia no han aportado, en apoyo de los presentes motivos y alegaciones mediante los cuales alegan la infracción del artículo 91 TFUE, apartado 2, ningún elemento adicional que pueda fundamentar sus afirmaciones de que el período de carencia tiene unos efectos graves en el nivel de vida y el empleo de ciertas regiones, así como en la explotación del material de transporte, que el legislador de la Unión no tuvo en cuenta al establecer este período, infringiendo esta disposición.

944 Primeramente, en lo tocante a los efectos de la medida establecida en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 en el nivel de vida y el empleo, la República de Lituania alega que el período de carencia tendrá un efecto perjudicial en los Estados miembros situados, según esta, en la «periferia de la Unión» por cuanto permitirá realizar únicamente tres transportes de cabotaje cada once días y ya no cada siete días como establecía la legislación anterior. Sin embargo, como se ha expuesto en los apartados 832 y 833 de la presente sentencia, este período de carencia no priva a las empresas de transporte de la posibilidad de continuar sus actividades en el marco de operaciones de transporte distintas de los transportes de cabotaje en el mismo Estado miembro de acogida, entre otras, operaciones de cabotaje en otro Estado miembro de acogida. Además, como argumenta justificadamente el Consejo, y como se ha señalado en los apartados 834 y 835 de la presente sentencia, antes incluso de las modificaciones introducidas por el Reglamento 2020/1055, el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009 ya implicaba que, entre dos ciclos de cabotaje, se dedicara un cierto lapso de tiempo a la realización mediante el vehículo en cuestión de un transporte internacional antes de comenzar un nuevo ciclo de cabotaje en el mismo Estado miembro de acogida.

945 Asimismo, en lo referente al riesgo de que 35 000 trabajadores pierdan sus empleos en el sector del transporte lituano, aparte del hecho de que esta alegación tiene un carácter hipotético, se deduce del artículo de la prensa especializada del que se ha extraído esta estimación que esta tiene su base en una declaración del Ministro de Transporte y Comunicaciones lituano. Pues bien, en todo caso, tal declaración no basta para demostrar una incidencia grave en el empleo.

946 Además, por lo que respecta a la argumentación de la República de Polonia relativa a una posible incidencia grave en el empleo del período de carencia establecido en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, procede observar que este Estado miembro no acompaña su afirmación, según la cual esta medida puede suponer la retirada de los transportistas del mercado debido a que estos ya no estarían en condiciones de ejercer una actividad rentable, con las aclaraciones necesarias que permitan apreciar su procedencia. En efecto, este Estado miembro se refiere de nuevo, en apoyo de su argumentación, a las consecuencias de la implementación de la obligación relativa al regreso de los vehículos, que a su entender consisten en la realización de trayectos adicionales en vacío, sin explicar de qué modo estas consecuencias son también aplicables al período de carencia.

947 A este respecto, debe destacarse que el respeto de este período de carencia no supone, en sí mismo, trayectos adicionales. Tal período exige únicamente que la empresa de transporte de que se trata que no pretenda inmovilizar el vehículo durante el período de carencia solo efectúe, durante dicho período, operaciones de transporte distintas de las operaciones de transporte de cabotaje en el mismo Estado miembro de acogida que se habrían podido llevar a cabo en ausencia de dicho período.

948 Por consiguiente, la argumentación de la República de Polonia relativa a la incidencia del período de carencia en el nivel del empleo también debe considerarse, en ausencia de cualquier elemento concreto que pueda respaldar su procedencia, de naturaleza especulativa.

949 En segundo término, por lo que se refiere al impacto de la medida establecida en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 en la explotación del material de transporte y en la calidad de vida en las zonas situadas en las proximidades de los principales nodos de transporte, debe rechazarse, por las mismas razones expuestas en el apartado 947 de la presente sentencia, la argumentación desarrollada por la República de Polonia basada en el hecho de que el período de carencia dará lugar a un incremento significativo del tráfico por carretera. Del mismo modo, tal impacto tampoco puede resultar, obviamente, de un período de inmovilización del vehículo en el supuesto de que sea imposible realizar, durante ese período de carencia, operaciones de transporte distintas de las consistentes en transportes de cabotaje en el mismo Estado miembro de acogida.

950 De igual forma, en cuanto a las alegaciones invocadas por la República de Polonia referidas al incremento de los comportamientos de riesgo que supuestamente resultará de dicho período, estas tienen un carácter especulativo, así que no permiten demostrar el incumplimiento de los requisitos derivados del artículo 91 TFUE, apartado 2.

951 En último término, en tanto en cuanto la República de Malta trata de afirmar que el período de carencia infringe el artículo 91 TFUE, apartado 2, en la medida en que la calificación de una operación de transportes determinada como transporte internacional o como transporte de cabotaje no toma en consideración la situación geográfica específica de Malta, basta con observar que, como señala el Parlamento y reconoce este Estado miembro, tal calificación se deriva de las definiciones que figuran en el artículo 2, puntos 2 y 6, del Reglamento n.º 1072/2009, disposiciones que no ha modificado el Reglamento 2020/1055 y que, en cualquier caso, son una

cuestión distinta de la del período de carencia. Por lo tanto, basta con constatar que tal argumentación no permite demostrar la infracción del artículo 91 TFUE, apartado 2, por el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055.

952 En tercer lugar, en lo referente a las alegaciones de la República de Lituania, de la República de Bulgaria y de la República de Polonia, basadas en una supuesta infracción del artículo 94 TFUE, basta con señalar que esta disposición, a tenor de la cual toda medida «en materia de precios y condiciones de transporte», adoptada en el marco de los Tratados, deberá tener en cuenta la situación económica de los transportistas, carece de pertinencia en el caso de autos. En efecto, el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, en la medida en que instaura un período de carencia entre dos ciclos de cabotaje en un mismo Estado miembro, no regula los precios o las condiciones de transporte de mercancías o pasajeros, sino las modalidades según las cuales un transportista puede comenzar, tras la expiración de un primer ciclo de cabotaje en un Estado miembro de acogida, un nuevo ciclo de cabotaje en ese mismo Estado miembro de acogida.

953 En consecuencia, procede desestimar por infundados el tercer motivo invocado por la República de Lituania, el quinto motivo invocado por la República de Bulgaria, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, el primer motivo invocado por la República de Malta y los motivos segundo y tercero invocados por la República de Polonia.

e) Sobre la violación de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE

1) Alegaciones de las partes

954 En primer lugar, la República de Lituania, mediante la primera parte de su segundo motivo, arguye que el período de carencia establecido en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 infringe el artículo 26 TFUE, ya que la primera de dichas disposiciones restringe el funcionamiento del mercado interior y limita la eficiencia de la cadena logística.

955 El hecho de que el objetivo consistente en crear un mercado interior, enunciado en el artículo 26 TFUE, se ejecuta y precisa mediante otras disposiciones de los Tratados no tiene como efecto privar a este artículo de pertinencia, como reconoció el Tribunal de Justicia en la sentencia de 27 de abril de 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315), apartados 43 y 44.

956 Así, aunque la política común de transportes esté específicamente regulada por el título VI de la tercera parte del Tratado FUE, los principios del mercado interior son en principio aplicables en el ámbito de los transportes, ya que esta política común únicamente tiene por objeto completar y aplicar más eficazmente, en este ámbito, las libertades fundamentales y especialmente la libre prestación de servicios en la que se basa dicha política común.

957 Pues bien, el período de carencia establecido en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 no permite realizar el objetivo perseguido por este Reglamento, referido a la prevención de las distorsiones de la competencia, dado que lleva las restricciones al cabotaje a un nivel tal que se pone en tela de juicio de manera fundamental el objetivo del mercado único. A este respecto, la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento (parte 2/2, p. 48) destacó la necesidad de mantener el nivel de liberalización ya alcanzado, indicando que el objetivo de las modificaciones a realizar en la normativa no era modificar el nivel de liberalización existente,

sino mejorar la aplicación de las normas en la materia. Por lo demás, el considerando 20 de dicho Reglamento dispone asimismo que se debe mantener el nivel de liberalización conseguido hasta la fecha.

958 Para la República de Lituania, el hecho de restringir la prestación de servicios de transporte por los transportistas no residentes constituye un obstáculo fundamental a la libre prestación de servicios. Además, el Tribunal de Justicia ha declarado, en el apartado 70 de la sentencia de 22 de mayo de 1985, Parlamento/Consejo (13/83, EU:C:1985:220), que el Consejo violó los Tratados al abstenerse de establecer las condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro.

959 El Tratado entre el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, Irlanda, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Finlandia, el Reino de Suecia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Estados miembros de la Unión Europea) y la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia, la República Eslovaca relativo a la adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, de la República de Lituania, de la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca a la Unión Europea (DO 2003, L 236, p. 17), firmado por la República de Lituania el 16 de abril de 2003 y que entró en vigor el 1 de mayo de 2004, establecía una apertura del mercado del transporte de mercancías por carretera de la Unión a los transportistas establecidos en Lituania y la abolición de cualquier restricción a la prestación de servicios, por los transportistas lituanos, en otros Estados miembros en un plazo de cinco años, a más tardar, a partir de la fecha de adhesión. La República de Lituania espera de su pertenencia a la Unión una normativa que garantice un mercado libre y abierto. Pues bien, el período de carencia aumenta las restricciones a las prestaciones de servicios en el ámbito de los transportes por carretera.

960 En su Libro Blanco, titulado «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible» [COM(2011) 144 final, pp. 12 y 21], la Comisión incluyó, además, el objetivo consistente en «una mayor apertura de los mercados del transporte por carretera» y, en primer lugar, en «seguir […] eliminando las restricciones todavía existentes sobre el cabotaje».

961 Por tanto, el período de carencia establecido en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 no solo es incompatible con estos objetivos, sino que también obstaculiza, de manera fundamental, el buen funcionamiento del mercado interior y la libre prestación de servicios en el sector del transporte, ya que da lugar a una discriminación indirecta contra los Estados miembros situados en la periferia de la Unión y de reducida superficie.

962 Asimismo, la República de Lituania alega que la libre prestación de servicios no debe variar, en ausencia de razones objetivas, en función del sector de actividad de que se trate. Pues bien, en el sector del transporte aéreo, se han suprimido todas las restricciones al cabotaje para estimular el desarrollo de este sector y mejorar los servicios ofrecidos a los usuarios. En cambio, en el sector del transporte por carretera, la liberalización esperada ha dado paso a medidas de cierre del mercado de los Estados miembros a los transportistas no residentes, lo que impide el desarrollo del sector y la optimización de los servicios.

963 En segundo lugar, la República de Bulgaria, mediante la primera parte de su séptimo motivo, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, alega que esta disposición infringe el artículo 58 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 91 TFUE.

964 Según este Estado miembro, el período de carencia previsto en este artículo 2, punto 4, letra a), restringe considerablemente la libre prestación de servicios de transporte que la política común de transportes garantiza a los transportistas.

965 A este respecto, como se desprende de los apartados 64 y 65 de la sentencia de 22 de mayo de 1985, Parlamento/Consejo (13/83, EU:C:1985:220), por una parte, el legislador de la Unión está obligado, en virtud del artículo 91 TFUE, apartado 1, letras a) y b), a establecer la libre prestación de servicios en materia de transportes y, habida cuenta de las exigencias vinculadas a la libre prestación de servicios, a suprimir cualquier clase de discriminación contra el prestador de servicios por razón de su nacionalidad o de la circunstancia de que se encuentre establecido en un Estado miembro distinto de aquel en el que ha de prestarse el servicio. Por otra parte, el legislador de la Unión no dispone, en este punto, de las mismas facultades discrecionales que puede utilizar en otros ámbitos de la política común de transportes.

966 Pues bien, según el citado Estado miembro, aunque el Reglamento n.º 1072/2009 tiene por objeto eliminar tales discriminaciones y las restricciones impuestas al acceso a los mercados de los Estados miembros en el marco de la consecución progresiva del mercado único europeo, el período de carencia reintroduce una forma de discriminación y constituye un retroceso en el establecimiento de una política común de transportes. Al actuar de este modo, el legislador de la Unión incumplió su obligación de garantizar la aplicación de los principios de libertad de prestación de servicios en el marco de la política común de transportes.

967 Asimismo, la restricción de la libre prestación de servicios de transporte resultante del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 no está justificada debido al carácter desproporcionado de esta disposición.

968 En el supuesto de que el Tribunal de Justicia considere que esta cuestión también se rige por el artículo 56 TFUE, la República de Bulgaria precisa que su motivo también se basa en este artículo.

969 En tercer lugar, la República de Bulgaria, mediante su séptimo motivo, considerado en su segunda parte, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, afirma que esta disposición, debido a sus graves consecuencias en la libre circulación de mercancías, debe considerarse como una medida que tiene efectos equivalentes a las restricciones cuantitativas, que está prohibida en virtud de los artículos 34 TFUE y 35 TFUE.

970 Este Estado miembro recuerda que, con arreglo al artículo 36 TFUE, tal medida solo puede estar justificada si persigue ciertos objetivos y no constituye un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros. Asimismo, según reiterada jurisprudencia, las medidas nacionales que puedan obstaculizar o restar interés al ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por los Tratados solo son admisibles a condición de que persigan un objetivo de interés general, sean adecuadas para garantizar la realización de dicho objetivo y no vayan más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido. Pues bien, por las razones invocadas en el marco de sus otros motivos, la República de Bulgaria considera que el período de carencia establecido en este artículo 2, punto 4, letra a), es desproporcionado y, por lo tanto, injustificado.

971 El Parlamento y el Consejo alegan que estos motivos son infundados.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

972 En lo que atañe, de entrada, a la infracción del artículo 26 TFUE, invocada por la República de Lituania, debe recordarse que, con arreglo al apartado 1 de este artículo, «la Unión adoptará las medidas destinadas a establecer el mercado interior o a garantizar su funcionamiento, de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados», mientras que su apartado 2 especifica que «el mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados».

973 De lo anterior resulta que, como señaló el Abogado General en el punto 678 de sus conclusiones, el artículo 26 TFUE no puede invocarse de manera autónoma sin ignorar el alcance y el efecto útil de las restantes disposiciones pertinentes del Tratado FUE, en particular del artículo 58 TFUE, apartado 1. Dicha constatación se impone especialmente cuando las medidas cuya legalidad se impugna, en este caso concreto el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, se refieren a la libertad de prestación de servicios en materia de transportes, que, en el Derecho primario, se halla sometida a un régimen jurídico particular (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de marzo de 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, apartado 36).

974 En efecto, como se desprende de los apartados 352 a 358 de la presente sentencia y como reconoce la República de Lituania, la libre prestación de servicios en este ámbito no se rige por el artículo 56 TFUE, que se refiere a la libre prestación de servicios en general, sino por el artículo 58 TFUE, apartado 1, disposición específica con arreglo a la cual «la libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del título relativo a los transportes», a saber, del título VI de la tercera parte del Tratado FUE, título que comprende los artículos 90 TFUE a 100 TFUE. Así pues, las empresas de transporte disponen de un derecho a la libre prestación de servicios exclusivamente en la medida en que dicho derecho les haya sido otorgado mediante medidas de Derecho derivado adoptadas por el legislador de la Unión sobre la base de las disposiciones del Tratado FUE relativas a la política común de transportes, en particular del artículo 91 TFUE, apartado 1.

975 Este es precisamente el objeto del Reglamento 2020/1055, adoptado por el legislador de la Unión sobre la base de esta disposición, que dispone, en particular, en su letra b), que este legislador establecerá las condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro, distinguiendo de este modo, como se ha constatado en el apartado 884 de la presente sentencia, los transportes de cabotaje de los transportes puramente nacionales.

976 También debe puntualizarse que, a este respecto, carece de pertinencia el hecho, puesto de manifiesto por la República de Lituania, de que, en la sentencia de 27 de abril de 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315), apartados 42 a 44, dictada en el marco de un asunto relativo a la exportación de una sustancia química a un tercer país, el Tribunal de Justicia interpretó, a la luz del artículo 26 TFUE, el concepto de «comercialización», a los efectos del reglamento de la Unión al que se refería ese asunto y que se había adoptado sobre la base del artículo 114 TFUE, en el sentido de que atañía al mercado interior.

977 Por lo que se refiere, por otra parte, a la argumentación de la República de Lituania y de la República de Bulgaria relativa a la violación de la libre prestación de servicios en el ámbito de los transportes, debe recordarse, en primer lugar, que, por las razones mencionadas en los apartados 832 a 837 de la presente sentencia, no puede considerarse que el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 menoscabe el nivel de liberalización alcanzado hasta la fecha. En efecto, el legislador de la Unión pretendía mantener, mediante el Reglamento 2020/1055, el régimen jurídico de los transportes de cabotaje anteriormente aplicable, que ya exigía, en virtud del artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009, que, entre dos ciclos de cabotaje, se dedicara un cierto lapso de tiempo a la realización mediante el vehículo en cuestión de un transporte internacional antes de comenzar un nuevo ciclo de cabotaje en el mismo Estado miembro de acogida. El legislador de la Unión quiso esclarecer este régimen jurídico estableciendo una medida adicional en la forma del período de carencia destinada a garantizar el carácter temporal del transporte de cabotaje, de conformidad con el objetivo buscado por este legislador al adoptar el Reglamento n.º 1072/2009. Por consiguiente, debe desestimarse la alegación de la República de Lituania según la cual este artículo 2, punto 4, letra a), restringe el funcionamiento del mercado interior y lleva las restricciones al cabotaje a un nivel tal que se pone en tela de juicio de manera fundamental el objetivo del mercado único.

978 A este respecto, debe añadirse que, si bien la República de Lituania también alega que el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 limita la eficiencia de la cadena logística, no obstante, no aporta ningún elemento concreto en apoyo de esta afirmación, que, en consecuencia, debe desestimarse.

979 En segundo lugar, por las razones expuestas en los apartados 872 a 891 de la presente sentencia, no puede afirmarse que esta disposición suponga una restricción de la libre prestación de servicios que sea constitutiva de una discriminación contra los Estados miembros situados, según este Estado miembro demandante, en la «periferia de la Unión» y de reducida superficie.

980 En tercer lugar, en cuanto a la sentencia de 22 de mayo de 1985, Parlamento/Consejo (13/83, EU:C:1985:220), mencionada por la República de Lituania y la República de Bulgaria, debe señalarse que el Tribunal de Justicia declaró, en particular en los apartados 67 y 70 de dicha sentencia, que el Consejo, en su condición de legislador que le atribuía el Tratado CEE, infringió los Tratados al abstenerse de ejercer la competencia que le encomendaba el artículo 75 del Tratado CEE, actualmente artículo 91 TFUE, para establecer, entre otros, en el marco de la liberalización de la prestación de servicios en el sector del transporte, las condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrían prestar servicios de transportes en un Estado miembro.

981 Por consiguiente, esta jurisprudencia no puede invocarse útilmente en los presentes asuntos para impugnar la legalidad de una disposición que el legislador de la Unión adoptó precisamente ejercitando las competencias previstas en el artículo 91 TFUE.

982 Asimismo, en la medida en que la República de Bulgaria se basa más concretamente en los apartados 64 y 65 de la sentencia de 22 de mayo de 1985, Parlamento/Consejo (13/83, EU:C:1985:220), basta con recordar que es cierto que el Tribunal de Justicia dictaminó, en estos dos apartados, que el legislador de la Unión está obligado, en virtud del artículo 75 del Tratado CEE, actualmente artículo 91 TFUE, a proceder a establecer la libre prestación de servicios en materia de transportes y que no dispone, a este respecto, de las mismas facultades discrecionales que puede utilizar en otros ámbitos de la política de transportes. Sin embargo, cuando el legislador de la Unión ejerce esta competencia para definir las modalidades de la aplicación de esta libre

prestación de servicios en materia de transportes, especialmente a los efectos de adoptar el régimen aplicable a los transportes de cabotaje, dispone a este respecto, y como se ha recordado en los apartados 242 y 247 de la presente sentencia, de un amplio margen de apreciación para conciliar los distintos intereses en juego, margen de apreciación que, según se ha constatado en el marco del examen de los motivos basados en la vulneración del principio de proporcionalidad, no se ha sobrepasado con ocasión de la adopción del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055.

983 En cuarto lugar, en lo referente a la argumentación de la República de Lituania basada en el Tratado relativo a su adhesión a la Unión, basta con constatar que este Estado miembro se contenta con realizar afirmaciones generales, sin mencionar las disposiciones de este Tratado que a su juicio establecían la supresión de toda restricción a las prestaciones de servicios de los transportistas lituanos en otros Estados miembros, en su caso, concediendo un régimen de excepción a estos transportistas en relación con las disposiciones adoptadas por el legislador de la Unión sobre la base del artículo 91 TFUE, apartado 1, y que son aplicables a los transportistas por carretera de los demás Estados miembros.

984 En quinto lugar, por lo que respecta a la alegación relativa al incumplimiento de los objetivos fijados por el Libro Blanco, titulado «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible» [COM(2011) 144 final], basta con recordar que esta resulta de una comunicación de la Comisión y que, por tanto, carece de carácter vinculante. De ello se deduce que la legalidad del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 no puede apreciarse a la luz de este Libro Blanco.

985 En sexto lugar, en cuanto a la alegación basada en la modificación del régimen aplicable a las operaciones de cabotaje en el sector del transporte aéreo, debe rechazarse por las mismas razones que se han expuesto en el apartado 836 de la presente sentencia.

986 Por añadidura, por lo que se refiere a la argumentación de la República de Bulgaria relativa a la violación de la libre circulación de mercancías, este Estado miembro no expone la manera en que el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 limita esta libertad ni en qué sentido sus efectos equivalen a una supuesta restricción cuantitativa a la que hace alusión este Estado miembro.

987 En particular, salvo una referencia a los artículos 34 TFUE a 36 TFUE y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las circunstancias en las que puede considerarse que tal restricción cuantitativa está justificada con arreglo al artículo 36 TFUE, dicho Estado miembro se limita a hacer una remisión a las alegaciones invocadas en el marco del segundo motivo de su recurso, que se ha declarado infundado en los apartados 859 y 891 de la presente sentencia.

988 En consecuencia, procede desestimar por infundados la primera parte del segundo motivo invocado por la República de Lituania y el séptimo motivo, considerado en sus dos partes, invocado por la República de Bulgaria, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055.

f) Sobre la infracción de las normas del Derecho de la Unión y el incumplimiento de los compromisos de la Unión en materia de protección del medio ambiente

1) Alegaciones de las partes

989 La República de Lituania, mediante su primer motivo, la República de Bulgaria, mediante su primer motivo, considerado en sus dos partes, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, y la República de Polonia, mediante su motivo común a todas las disposiciones impugnadas de este Reglamento, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 4, letra a), de este, arguyen que, al adoptar esta disposición, el legislador de la Unión infringió las normas del Derecho de la Unión en materia de protección del medio ambiente. La República de Lituania invoca a este respecto la infracción del artículo 3 TUE, apartado 3, y de los artículos 11 TFUE y 191 TFUE y la violación de la política de la Unión en materia medioambiental y de lucha contra el cambio climático. La República de Bulgaria alega, por un lado, la infracción del artículo 90 TFUE, leído en relación con el artículo 3 TUE, apartado 3, y el artículo 11 TFUE, así como del artículo 37 de la Carta y, por otro lado, del artículo 3 TUE, apartado 5, de los artículos 208 TFUE, apartado 2, y 216 TFUE, apartado 2, y del Acuerdo de París. La República de Polonia invoca la infracción del artículo 11 TFUE y del artículo 37 de la Carta.

990 En primer lugar, la República de Lituania, la República de Bulgaria y la República de Polonia sostienen que, con arreglo al artículo 3 TUE, apartado 3, al artículo 11 TFUE, al artículo 90 TFUE, leído en relación con el artículo 3 TUE, apartado 3, al artículo 191 TFUE y al artículo 37 de la Carta, el legislador de la Unión debe tener en cuenta las exigencias de protección del medio ambiente tanto en la determinación y la realización de las políticas de la Unión distintas de la relativa a la protección del medio ambiente y a la lucha contra el cambio climático como en el marco de otras acciones de la Unión. En efecto, el objetivo de protección del medio ambiente, establecido en el artículo 191 TFUE, no puede tenerse en cuenta ni realizarse únicamente mediante las medidas adoptadas en virtud del artículo 192 TFUE, en el marco de una política distinta y autónoma. A su entender, el principio de integración recogido en el artículo 11 TFUE permite conciliar los objetivos y las exigencias de protección del medio ambiente con los demás intereses y finalidades perseguidos por la Unión.

991 Según la República de Polonia, una interpretación según la cual el artículo 11 TFUE se refiere a ámbitos del Derecho de la Unión, y no a medidas concretas, no permite realizar el objetivo perseguido por esta disposición. A este respecto, tampoco puede aceptarse una interpretación de esta que presuma que el legislador de la Unión ha tenido en cuenta actos que ya ha adoptado en el ámbito del medio ambiente cuando adopte una normativa en un ámbito distinto del medioambiental. La pertenencia del Reglamento 2020/1055 a un paquete más amplio que tiene por objeto descarbonizar el sector del transporte por carretera no prueba que la incidencia de este Reglamento en el medio ambiente, en particular en la posibilidad de alcanzar los objetivos medioambientales fijados en los documentos y los actos adoptados por la Unión en materia de medio ambiente, se haya tomado debidamente en consideración. Además, tampoco resulta posible considerar que, una vez fijados, los objetivos en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero permanezcan invariables, sean cuales sean las emisiones adicionales generadas en el futuro debido a obligaciones derivadas de una nueva normativa de la Unión.

992 La República de Lituania y la República de Polonia comparten la interpretación adoptada por el Abogado General Geelhoed en los puntos 59 y 60 de sus conclusiones presentadas en el asunto Austria/Parlamento y Consejo (C-161/04, EU:C:2006:66), según la cual, cuando resulte evidente

que los intereses ecológicos no han sido tenidos en cuenta o cuando hayan sido completamente soslayados, el artículo 11 TFUE puede servir como criterio para apreciar la legalidad de la normativa de la Unión. Cuando se demuestra que una medida concreta adoptada por el legislador de la Unión tiene efectos perjudiciales en la consecución de los objetivos establecidos por este en otros actos de Derecho derivado adoptados en materia medioambiental, este legislador está obligado a ponderar los intereses en conflicto y efectuar, en su caso, las modificaciones adecuadas en los actos aplicables en materia de medio ambiente.

993 En el presente caso, el legislador de la Unión incumplió esta obligación por cuanto no examinó la incidencia de las medidas establecidas por el Reglamento 2020/1055, en particular del período de carencia, en las exigencias en materia medioambiental.

994 La República de Bulgaria sostiene que, si bien la ausencia de un impacto positivo en el medio ambiente de una medida determinada no constituye en sí misma una infracción de las normas del Derecho de la Unión en materia de protección del medio ambiente, las medidas previstas en el Reglamento 2020/1055, especialmente este período de carencia, las comprometen manifiestamente, lo que, de este modo, puede frustrar numerosas otras medidas dirigidas a proteger el medio ambiente y a reducir las emisiones contaminantes.

995 La República de Lituania y la República de Polonia argumentan, en particular, que la aplicación de las medidas previstas en el Reglamento 2020/1055, en particular dicho período de carencia, da lugar a trayectos adicionales de vehículos pesados, incluidos trayectos en vacío, de los que resultan emisiones de CO_2 y de contaminantes atmosféricos que generan numerosos problemas de salud. Según la República de Lituania, estos inconvenientes se derivan, en concreto, de la obligación de que los vehículos abandonen el territorio del Estado miembro de acogida a la finalización de un ciclo de cabotaje, debido al período de carencia.

996 Estos Estados miembros exponen que, según el estudio elaborado por el ECIPE, titulado «4 millones de toneladas de CO_2 adicionales debido a la propuesta de normas de la Unión sobre el cabotaje en el Paquete de movilidad», y el estudio del ECIPE sobre la discriminación, la exclusión y los daños medioambientales, que se realizaron a partir de los cálculos efectuados por KPMG para el sector búlgaro del transporte internacional y de datos de Eurostat, las emisiones adicionales de CO_2 respecto de toda la Unión derivadas del proyecto de modificación de las disposiciones sobre el cabotaje ascienden a aproximadamente cuatro millones de toneladas.

997 Dichas consecuencias medioambientales se añaden a las derivadas de las demás medidas previstas en el Reglamento 2020/1055. Así pues, según las propias evaluaciones de la República de Polonia, los trayectos en vacío adicionales impuestos por la obligación relativa al regreso de los vehículos, aplicable a la flota de automóviles polaca de más de 2,5 toneladas que opera en el transporte internacional, generarán 672 024 toneladas de CO_2. Este Estado miembro también señala que, según las estimaciones de la IRU, tal como se desprenden de una carta abierta de 26 de octubre de 2018, los regresos obligatorios de los vehículos impuestos por el Reglamento 2020/1055 generarán, por sí solos, hasta 100 000 toneladas de CO_2 adicionales cada año. El informe elaborado por KPMG, titulado «Evaluación de impacto relativa al acuerdo provisional referido al Paquete de movilidad I», también pone de relieve, a partir del ejemplo de los transportistas búlgaros, que el incremento anual de CO_2 emitido, generado por estos regresos obligatorios de los vehículos a Bulgaria, ascenderá a 71 000 toneladas aproximadamente.

998 Según la República de Lituania y la República de Polonia, estas emisiones adicionales de CO_2 pueden obstaculizar la realización de los objetivos climáticos perseguidos para el año 2050 por la Unión, según los ha descrito la Comisión en el Pacto Verde, objetivos que, el 12 de diciembre de 2019, el Consejo Europeo asumió como propios. La República de Polonia hace referencia, asimismo, a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 17 de septiembre de 2020, titulada «Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos».

999 La República de Polonia considera que dichas emisiones adicionales de CO_2 también pueden poner en entredicho la realización por los Estados miembros de los objetivos establecidos en el Reglamento 2018/842.

1000 En cuanto a las emisiones adicionales de contaminantes atmosféricos, según la República de Polonia pueden poner trabas significativas al cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros en virtud de la Directiva 2016/2284. Estas emisiones adicionales también pueden comprometer los objetivos perseguidos por la Directiva 2008/50.

1001 La República de Lituania considera que también debe tenerse en cuenta el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima») (DO 2021, L 243, p. 1), cuyo artículo 2, relativo al objetivo de neutralidad climática, establece que este objetivo debe alcanzarse dentro de la Unión a más tardar en 2050 y que las instituciones de la Unión y los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias, a sus escalas respectivas, para permitir la consecución colectiva de este, teniendo en cuenta la importancia de promover tanto la equidad y la solidaridad entre los Estados miembros como la eficiencia en términos de costes a la hora de alcanzar dicho objetivo.

1002 Aunque algunos Estados miembros y la Comisión han comunicado la necesidad de tener en cuenta la incidencia de las medidas propuestas, en particular, la obligación relativa al regreso de los vehículos y las restricciones aplicables al transporte de cabotaje, en el incremento del número de trayectos en vacío y de las emisiones de CO_2, y han destacado la necesidad de efectuar un análisis de los efectos del conjunto de estas medidas al nivel de la Unión, el legislador de la Unión ignoró estas preocupaciones. La elaboración de evaluaciones adicionales antes de la finalización del año 2020, anunciada por la Comisaria responsable de los transportes, la Sra. Vălean, referidas a los efectos del regreso obligatorio de los vehículos al Estado miembro de establecimiento cada ocho semanas y de las restricciones aplicables a las operaciones de transporte combinado, no subsana en modo alguno este incumplimiento.

1003 Al contrario, el estudio titulado «Evaluación de impacto de una disposición en el contexto de la revisión del Reglamento (CE) n.º 1071/2009 y del Reglamento (CE) n.º 1072/2009» y el titulado «Mobility Package 1 — Data gathering and analysis of the impacts of cabotage restrictions on combined transport road legs — Final report» (Paquete de movilidad I — Recogida de datos y análisis de las consecuencias de las restricciones en materia de cabotaje en los trayectos por carretera en el marco del transporte combinado — Informe final), de noviembre de 2020 (en lo sucesivo, «estudio sobre las restricciones en materia de cabotaje en el transporte combinado»), confirman el carácter fundado de las objeciones formuladas contra el período de carencia.

1004 En segundo lugar, la República de Bulgaria sostiene que este período de carencia incumple las exigencias de protección del medio ambiente derivadas de los compromisos internacionales de la Unión. Este Estado miembro recuerda el tenor literal del artículo 208 TFUE, apartado 2, según el cual «la Unión y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes», y el del artículo 216 TFUE, apartado 2, que dispone que «los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros».

1005 Así pues, el legislador de la Unión debería haber tenido en cuenta las obligaciones y los objetivos del Acuerdo de París, aprobado en virtud de la CMNUCC y aprobado por la Unión mediante la Decisión (UE) 2016/1841 del Consejo, de 5 de octubre de 2016, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París aprobado en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (DO 2016, L 282, p. 1).

1006 La República de Bulgaria señala que estos objetivos incluyen, con arreglo al artículo 4 del Acuerdo de París, el hecho de «lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible», de «reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la mejor información científica disponible» y de promover «la integridad ambiental», así como, en virtud del artículo 2 de este Acuerdo, de promover «la resiliencia [al cambio climático] y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero».

1007 Este Estado miembro también señala el considerando 2 del Reglamento (UE) 2019/1242 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de CO_2 para vehículos pesados nuevos y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 595/2009 y (UE) 2018/956 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 96/53/CE del Consejo (DO 2019, L 198, p. 202), a tenor del cual, «para contribuir a los objetivos del Acuerdo de París, es necesario acelerar la transformación de todo el sector del transporte hacia las cero emisiones» y «las emisiones de contaminantes atmosféricos procedentes del transporte que perjudican seriamente nuestra salud y el medio ambiente también deben reducirse drásticamente sin demora». La República de Bulgaria indica por último que el Consejo Europeo, en sus conclusiones de 12 de diciembre de 2019, expuso que «todas las medidas legislativas y las políticas pertinentes de la [Unión] deben ser coherentes con la consecución del objetivo de la neutralidad climática y contribuir a ella, al mismo tiempo que respetan unas condiciones de competencia equitativas».

1008 Pues bien, las medidas que figuran en el Reglamento 2020/1055, en particular el período de carencia, son contrarias a los objetivos del Acuerdo de París, lo que constituye una infracción de los artículos 208 TFUE, apartado 2, y 216 TFUE, apartado 2.

1009 Asimismo, la República de Bulgaria arguye que, con arreglo al artículo 3 TUE, apartado 5, la Unión debe contribuir «al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional». De este modo, al adoptar un acto del Derecho de la Unión, el legislador de la Unión está obligado a respetar el Derecho internacional en su totalidad. Pues bien, el Reglamento 2020/1055 no es compatible con este último Derecho.

1010 El Parlamento y el Consejo consideran infundadas estas alegaciones.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

1011 En lo referente, por una parte, a la determinación de las normas del Derecho de la Unión en materia de protección del medio ambiente cuya infracción puede alegarse en los presentes asuntos, procede rechazar, primero, la argumentación esgrimida por la República de Lituania, basada en la infracción del artículo 3 TUE, apartado 3, y la aducida por la República de Bulgaria, relativa a la infracción del artículo 90 TFUE, en relación con el artículo 3 TUE, apartado 3, por las razones indicadas en los apartados 423, 424 y 934 de la presente sentencia.

1012 Por lo que respecta, en segundo lugar, al artículo 191 TFUE, invocado por la República de Lituania, este artículo figura en el título XX de la tercera parte del Tratado FUE, relativo a la política de la Unión en materia medioambiental. Pues bien, el Reglamento 2020/1055 no se adoptó en virtud de esta política, sino de la política común de transportes, que constituye el objeto del título VI de esta misma tercera parte del Tratado FUE, en particular sobre la base del artículo 91 TFUE, apartado 1, y esta base jurídica no se ha cuestionado en el marco de los presentes recursos.

1013 A este último respecto, también procede recordar que un acto legislativo como el Reglamento 2020/1055 no puede entrar dentro del ámbito de la política medioambiental de la Unión por el solo hecho de que debe tener en cuenta las exigencias relativas a la protección del medio ambiente (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de abril de 2021, Países Bajos/Consejo y Parlamento, C-733/19, EU:C:2021:272, apartado 48 y jurisprudencia citada).

1014 De ello se deduce que el artículo 191 TFUE relativo a la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente no es pertinente para el examen de la legalidad del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055.

1015 En tercer lugar, por las razones expuestas en los apartados 431 y 432 de la presente sentencia, lo mismo sucede en cuanto a otros instrumentos de Derecho derivado de la Unión, del Pacto Verde, de la Comunicación de la Comisión mencionada en el apartado 998 de esta sentencia y de las conclusiones del Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2019, invocados por la República de Lituania, la República de Bulgaria y la República de Polonia.

1016 A la vista de lo anterior y por las razones expuestas en los apartados 428 a 430 de la presente sentencia, tan solo procede examinar si, al adoptar el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, el legislador de la Unión incumplió las exigencias relativas a la protección del medio ambiente derivadas del artículo 11 TFUE, en relación con el artículo 37 de la Carta.

1017 A este respecto, debe señalarse, por un lado, que el artículo 11 TFUE tiene un carácter transversal que implica que el legislador de la Unión debe integrar las exigencias relacionadas con la protección del medio ambiente en las políticas y las acciones de la Unión y, en concreto, en la política común de transportes en la que se enmarca el Reglamento 2020/1055.

1018 Por otro lado, el control de la legalidad del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 que debe efectuar el Tribunal de Justicia, en el presente caso, con respecto al artículo 11 TFUE, en relación con el artículo 37 de la Carta, se refiere a un acto de la Unión en cuyo marco el legislador de esta debe garantizar, como se desprende, en particular, de los apartados 813, 814, 854 y 855 de la presente sentencia, un equilibrio entre los distintos intereses y objetivos en juego.

1019 En estas circunstancias, aun cuando el período de carencia establecido en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, contemplado de forma aislada, tenga efectos negativos notables en el medio ambiente, se deben tener en cuenta, con el fin de determinar si se ha de declarar la existencia de una infracción del artículo 11 TFUE, en relación con el artículo 37 de la Carta, las restantes acciones que el legislador de la Unión ha emprendido para limitar tales efectos del transporte por carretera en el medio ambiente y lograr el objetivo global de reducción de las emisiones contaminantes.

1020 En los presentes asuntos, procede observar, en primer término, que la República de Bulgaria se limita a afirmar, de manera general y abstracta, que las medidas contenidas en el Reglamento 2020/1055, en concreto el período de carencia, contravienen las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a la protección del medio ambiente, sin justificar, no obstante, sus afirmaciones mediante elementos de prueba.

1021 En segundo término, mediante su argumentación, la República de Lituania y la República de Polonia sostienen que el período de carencia dará lugar a un incremento de las emisiones de CO_2 y de contaminantes atmosféricos, debido a los trayectos adicionales de vehículos pesados, a menudo vacíos, que resultarán de su aplicación.

1022 Sin embargo, tal argumentación se fundamenta en una premisa errónea. En efecto, como se ha señalado en el apartado 843 de la presente sentencia, el cumplimiento de este período de carencia no obliga al regreso del vehículo, y mucho menos en vacío, al centro de operaciones de la empresa de transporte de que se trata. Por lo demás, las operaciones de transporte que realicen los transportistas durante el período de carencia, tras un primer ciclo de cabotaje en un Estado miembro, no constituyen trayectos adicionales, sino que sustituyen a los transportes de cabotaje que estos habrían efectuado eventualmente en ese mismo Estado miembro en ausencia de dicho período de carencia. Además, en el supuesto de que fuera imposible realizar, durante el referido período de carencia, operaciones distintas de las consistentes en transportes de cabotaje en el mismo Estado miembro de acogida, evidentemente no podría considerarse que el período de inmovilización del vehículo que se derivaría de ello pueda generar un incremento de las emisiones de contaminantes atmosféricos.

1023 De lo anterior resulta que el período de carencia no supondrá, debido a los trayectos adicionales de vehículos que supuestamente deberían organizarse, unos efectos negativos notables en el medio ambiente que el legislador de la Unión se haya abstenido de apreciar.

1024 Las alegaciones invocadas por la República de Lituania y la República de Polonia no desvirtúan esta apreciación.

1025 En efecto, en la medida en que la República de Lituania alega que el período de carencia supone un aumento de la circulación de los vehículos debido a la obligación de que estos últimos abandonen el territorio del Estado miembro de acogida durante este período de carencia, basta con recordar que, con arreglo al artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009, que no ha sido modificado por el Reglamento 2020/1055, los vehículos deben necesariamente abandonar el territorio del Estado miembro de acogida a la finalización de un primer ciclo de cabotaje, antes, en su caso, de poder comenzar un nuevo ciclo de cabotaje en el mismo Estado miembro al término de un nuevo transporte internacional.

1026 Asimismo, no pueden admitirse las alegaciones de la República de Lituania y de la República de Polonia, basadas en los estudios a los que se refieren los apartados 996 y 997 de la presente sentencia. En efecto, por una parte, en lo referente a las estimaciones esgrimidas por los estudios del ECIPE en materia de consecuencias medioambientales relativas al cabotaje, estas se extrapolaron a partir de los cálculos realizados por KPMG respecto del sector búlgaro del transporte. Sin que proceda determinar si los cálculos en los que se fundamentan estos estudios incluyen también las incidencias derivadas de la obligación relativa al regreso de los vehículos, procede observar que, en cualquier caso, estos cálculos se refieren a una modificación del régimen del cabotaje que se basa en la hipótesis de operaciones de cabotaje que deben realizarse en un plazo de tres días tras la última descarga efectuada en el Estado miembro de acogida durante el transporte internacional con destino a dicho Estado. Pues bien, como reconoce en particular el estudio del ECIPE sobre la discriminación, la exclusión y los daños medioambientales (p. 19), esta hipótesis es distinta de la medida adoptada en el presente caso por el legislador de la Unión.

1027 Por otra parte, según se ha expuesto en el apartado 844 de la presente sentencia, no son pertinentes, a los efectos de la apreciación de las repercusiones medioambientales del período de carencia establecido en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, las estimaciones relativas a las consecuencias que lleva aparejadas la obligación relativa al regreso de los vehículos, ya se trate, en particular, de las propias evaluaciones de la República de Polonia o de las extraídas de la carta abierta de la IRU y del informe elaborado por KPMG, que invoca este Estado miembro, dado que este período de carencia no impone un regreso de los vehículos al centro de operaciones de la empresa de transporte de que se trata.

1028 Lo mismo sucede en cuanto a los estudios realizados tras la adopción del Reglamento 2020/1055, mencionados en el apartado 1003 de la presente sentencia, que no se refieren al período de carencia y, por tanto, no son aptos para demostrar la existencia de efectos negativos notables en el medio ambiente resultantes de este período.

1029 Habida cuenta de todo lo anterior, la República de Lituania, la República de Bulgaria y la República de Polonia no han demostrado la existencia de efectos negativos notables en el medio ambiente resultantes de dicho período. En consecuencia, procede rechazar sus alegaciones sobre este punto en la medida en que se basan en la infracción del artículo 11 TFUE, en relación con el artículo 37 de la Carta.

1030 Por consiguiente, no procede examinar las alegaciones basadas por la República de Lituania y la República de Polonia en otros actos de la Unión, cuyos objetivos en materia medioambiental se ven supuestamente comprometidos por la adopción del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, ni las diferentes medidas adoptadas por el legislador de la Unión en el sector del transporte por carretera, invocadas por el Parlamento y el Consejo, para apreciar en qué medida este legislador ha tenido en cuenta el objetivo global de reducción de las emisiones contaminantes en este sector.

1031 En lo referente, por otra parte, a la exigencia de protección del medio ambiente que considera que se deriva de los compromisos internacionales de la Unión, la República de Bulgaria sostiene, en primer término, que el período de carencia viola el artículo 208 TFUE. Este artículo figura en el título III de la quinta parte del Tratado FUE, que lleva por título «Acción exterior de la Unión», relativo a la cooperación con terceros países y a la ayuda humanitaria, más concretamente en su capítulo 1, que se refiere a la «cooperación para el desarrollo».

1032 En este sentido, el artículo 208 TFUE dispone, en su apartado 2, que «la Unión y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes».

1033 Sin embargo, basta con constatar que la República de Bulgaria no acredita en qué sentido una supuesta violación del Acuerdo de París puede llevar a la Unión a incumplir sus compromisos en materia de cooperación para el desarrollo, cuando este Acuerdo fue aprobado mediante la Decisión 2016/1841 sobre la base del artículo 192 TFUE, apartado 1, una disposición que figura en el título XX, titulado «Medio ambiente», de la tercera parte del Tratado FUE, titulada «Políticas y acciones internas de la Unión», y que forma parte a este respecto de la política de la Unión en materia medioambiental.

1034 En segundo término, como alega este Estado miembro, debe observarse que, con arreglo al artículo 3 TUE, apartado 5, la Unión contribuirá «al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas». Asimismo, en virtud del artículo 216 TFUE, apartado 2, «los acuerdos [internacionales] celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros» y, por consiguiente, gozan de primacía frente a los actos que de ellas emanan. De ello se deduce que la validez de un acto de la Unión puede ser afectada por su incompatibilidad con tales reglas del Derecho internacional (sentencia de 16 de julio de 2015, ClientEarth/Comisión, C-612/13 P, EU:C:2015:486, apartados 33 y 34 y jurisprudencia citada).

1035 En los presentes asuntos, la República de Bulgaria invoca la infracción del Acuerdo de París en apoyo de su alegación basada en el incumplimiento de los compromisos internacionales de la Unión en materia de protección del medio ambiente. Dado que la Unión aprobó este Acuerdo mediante la Decisión 2016/1841, sus disposiciones forman parte integral, a partir de la entrada en vigor de este, del ordenamiento jurídico de la Unión.

1036 Sin embargo, según reiterada jurisprudencia, las disposiciones de un acuerdo internacional del que sea Parte la Unión solo pueden invocarse en apoyo de un recurso de anulación dirigido contra un acto de Derecho derivado de la Unión o de una excepción basada en la ilegalidad de tal acto si, por un lado, la naturaleza y el sistema de dicho acuerdo no se oponen a ello y, por otro lado, si esas disposiciones son, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas (sentencia de 13 de enero de 2015, Consejo y Comisión/Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P y C-405/12 P, EU:C:2015:5, apartado 46 y jurisprudencia citada).

1037 En el presente caso, la República de Bulgaria invoca la infracción de los artículos 2 y 4 del Acuerdo de París.

1038 Estos artículos establecen, en esencia, que, con el fin de alcanzar los objetivos perseguidos por este Acuerdo y, en particular, el de temperatura a largo plazo enunciado en el artículo 2 de dicho Acuerdo, las Partes en este mismo Acuerdo se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la mejor información científica. A tal fin, las contribuciones de las Partes, determinadas a nivel nacional, deben representar una progresión con respecto a sus contribuciones anteriores de manera que alcancen sus mayores niveles de ambición posibles, a la vez que están en línea con las capacidades respectivas de las Partes y con las diferentes circunstancias nacionales.

1039 Debe constatarse que, al igual que el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que entró en vigor el 16 de febrero de 2005, que, como se desprende del considerando 4 de la Decisión 2016/1841, fue sustituido por el Acuerdo de París, las Partes de este Acuerdo pueden cumplir sus obligaciones del modo y al ritmo que acuerden (véase, por analogía, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros, C-366/10, EU:C:2011:864, apartado 76).

1040 Por consiguiente, los artículos 2 y 4 del Acuerdo de París no son, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisos para que la República de Bulgaria pueda invocarlos para impugnar la legalidad del Reglamento 2020/1055, en concreto de su artículo 2, punto 4, letra a).

1041 En consecuencia, el primer motivo invocado por la República de Lituania, el primer motivo, considerado en sus dos partes, invocado por la República de Bulgaria, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, y el motivo común a todas las disposiciones impugnadas de este Reglamento invocado por la República de Polonia, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 4, letra a), de este, deben desestimarse por infundados.

1042 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, los recursos interpuestos por la República de Lituania (asunto C-542/20), por la República de Bulgaria (asunto C-545/20), por Rumanía (asunto C-547/20), por la República de Malta (asunto C-552/20) y por la República de Polonia (asunto C-554/20) deben desestimarse en la medida en que tienen por objeto obtener la anulación del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055.

1043 En consecuencia, también procede desestimar el recurso interpuesto por Rumanía (asunto C-547/20) en la medida en que tiene por objeto obtener la anulación del artículo 2, punto 4, letras b) y c), de este Reglamento, ya que esta pretensión de anulación no se basa, efectivamente, en una argumentación distinta de la que subyace a la pretensión de anulación de este artículo 2, punto 4, letra a).

4. Sobre el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009

1044 En apoyo de su recurso (asunto C-554/20) que tiene por objeto la anulación del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, la República de Polonia invoca tres motivos, relativos a la violación, en cuanto al primero, del principio de proporcionalidad, consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 4, el segundo, del principio de seguridad jurídica, y, en cuanto al motivo común a todas las disposiciones impugnadas del Reglamento 2020/1055, en la medida en que se dirige contra el artículo 1, punto 3, de este, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, del artículo 11 TFUE y del artículo 37 de la Carta.

a) Sobre la violación del principio de seguridad jurídica

1) Alegaciones de las partes

1045 Mediante su segundo motivo dirigido contra el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, la República de Polonia argumenta que esta disposición no respeta las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica.

1046 El principio de seguridad jurídica exige que las normas de Derecho sean claras, precisas y de efectos previsibles, para que los interesados puedan orientarse en las situaciones y relaciones jurídicas reguladas por el ordenamiento jurídico de la Unión. La República de Polonia alega que, si bien puede admitirse que una normativa sea vaga, incluya términos abstractos o conceda un margen de apreciación, esto es, no obstante, siempre que no genere arbitrariedad y que pueda ser precisada por la jurisprudencia.

1047 Pues bien, en el presente caso, la utilización de términos muy vagos, en el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, impide a las empresas de transporte determinar con la claridad y la precisión exigidas la obligación derivada de esta disposición y las consecuencias resultantes de su infracción.

1048 En efecto, el primer criterio establecido en dicha disposición, que es relativo a que la base de los conductores y de los vehículos se encuentre «normalmente» en un centro de operaciones del Estado miembro de establecimiento, es muy ambiguo. Aunque la obligación establecida en esta misma disposición es distinta de las previstas, respectivamente, en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 y en el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, no obstante, resulta difícil determinar su alcance.

1049 Asimismo, el segundo criterio establecido en el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, según el cual los conductores y los vehículos deben tener su base normalmente en un centro de operaciones del Estado miembro de establecimiento «de manera proporcionada al volumen de las operaciones de transporte que realice la empresa», también es muy vago, de manera que resulta imposible determinar concretamente el número de vehículos y de conductores exigido en virtud de esta obligación.

1050 La República de Polonia considera que los términos abstractos empleados en el artículo 5, letra c), del Reglamento n.º 1071/2009, en su versión anterior a la entrada en vigor del Reglamento 2020/1055, que disponía que, a fin de cumplir el requisito de establecimiento en el Estado miembro afectado, una empresa debía ejercer efectiva y permanentemente sus operaciones con el «equipamiento administrativo necesario» y con el «equipamiento y las instalaciones técnicas adecuadas», en un centro de explotación situado en ese Estado miembro, no pueden compararse con los que figuran en el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, ya que existe una diferencia fundamental entre ambas disposiciones. Mientras que los conceptos de «equipamiento administrativo necesario» y de «equipamiento y [de] instalaciones técnicas adecuadas» tienen una importancia secundaria para el ámbito de actividad de las empresas de transporte, la

cuestión del número de vehículos y de conductores es determinante para la gestión de estas empresas y de los costes de su funcionamiento. Por ello, resulta esencial que la disposición relativa a estos sea precisa.

1051 El Parlamento y el Consejo sostienen que este motivo es infundado.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

1052 Deben tenerse en cuenta las consideraciones expuestas en los apartados 158 a 162 de la presente sentencia para apreciar la conformidad del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, con el principio de seguridad jurídica.

1053 Se ha de observar que, según sus términos expresos, esta disposición obliga a las empresas de transporte a disponer regularmente, de forma continuada, de un cierto de número de vehículos y de conductores cuya base se encuentre normalmente en un centro de operaciones del Estado miembro de establecimiento, de manera proporcionada al volumen de operaciones de transporte que realice la empresa de que se trata.

1054 De este modo, de la propia redacción de dicha disposición se desprende que la finalidad de esta obligación consiste en garantizar que las empresas de transporte dispongan de los medios materiales y humanos, con base en su centro de operaciones, necesarios para la realización de sus operaciones de transporte.

1055 A este respecto, como señaló el Abogado General en el punto 705 de sus conclusiones, las empresas de transporte gestionan de forma permanente el flujo de los vehículos respecto de la disponibilidad de los conductores y, por ello, tienen una idea bastante precisa del número de vehículos y de conductores necesarios para sus operaciones. Al no definir de manera más estricta la obligación de las empresas de transporte de disponer de medios materiales y humanos de manera proporcionada al volumen de operaciones de transporte realizadas, el legislador de la Unión pretendía no privar a estas empresas de un cierto margen de apreciación y, por tanto, de la flexibilidad necesaria en la organización de sus actividades de transporte en función de las modalidades que les son propias.

1056 De igual forma, la circunstancia de que la condición establecida en el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, esté prevista en términos generales que no permiten determinar el número exacto de conductores y de vehículos al que se refiere, sino que establecen una relación de proporcionalidad entre, por una parte, el número de conductores y de vehículos y, por otra parte, el volumen de operaciones de transporte que realice la empresa de que se trata, no contraviene el principio de seguridad jurídica.

1057 En efecto, de conformidad con la jurisprudencia que se recuerda en el apartado 159 de la presente sentencia, el principio de seguridad jurídica no se opone a que el legislador de la Unión, al adoptar una norma, emplee un concepto jurídico abstracto y no exige que tal norma abstracta mencione los distintos supuestos concretos en los que podrá aplicarse, ya que este legislador no puede determinar por anticipado todos esos supuestos.

1058 Por consiguiente, el respeto del principio de seguridad jurídica no exige que el legislador de la Unión defina todas las condiciones específicas de aplicación de las disposiciones de un acto legislativo ni que contemple todas las situaciones concretas en las que pueden aplicarse estas disposiciones, dado que este legislador tiene derecho, como se desprende de la jurisprudencia reseñada en el apartado 160 de la presente sentencia, a recurrir, en aras de la flexibilidad y para actuar respetando el principio de proporcionalidad, a un marco jurídico general que puede tener que concretarse posteriormente.

1059 Por lo tanto, una disposición como la prevista en el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, que se aplica a una multiplicidad de situaciones diferentes, no debe precisar con detalle todas las situaciones a las que puede aplicarse.

1060 Además, como señalan acertadamente el Parlamento y el Consejo, el artículo 5, letra c), del Reglamento n.º 1071/2009, que ha sido sustituido, en esencia, por el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra f), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, también establecía en términos abstractos que las empresas debían disponer del equipamiento administrativo necesario y del equipamiento y de las instalaciones técnicas adecuadas, en un centro de explotación situado en el Estado miembro de establecimiento.

1061 A este respecto, no puede estimarse la alegación invocada por la República de Polonia, según la cual deben distinguirse, por un lado, las condiciones relativas al «equipamiento administrativo necesario» y al «equipamiento y [a las] instalaciones técnicas adecuadas» y, por otro, a las condiciones relativas al número de vehículos y de conductores, bajo el pretexto de que, en cuanto a la gestión de las empresas de transporte, solo las segundas condiciones son determinantes. En efecto, aun suponiendo que estuviera acreditada, tal alegación no puede invalidar la apreciación realizada sobre la conformidad con el principio de seguridad jurídica del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009.

1062 En consecuencia, procede desestimar por infundado el segundo motivo invocado por la República de Polonia.

b) Sobre la violación del principio de proporcionalidad

1) Alegaciones de las partes

1063 Mediante su primer motivo dirigido contra el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, la República de Polonia argumenta que esta disposición viola el principio de proporcionalidad.

1064 En primer lugar, este Estado miembro alega que, en ausencia de una apreciación adecuada de dicha disposición en la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento, las razones subyacentes a su introducción no están claras, al igual que los objetivos que se supone que persigue esta disposición.

1065 En segundo lugar, dicho Estado miembro destaca que, en relación con las medidas establecidas en el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054 y en el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento

n.º 1071/2009, la obligación a la que se refiere el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, consistente en disponer regularmente, de forma continuada, de un número de conductores y de vehículos suficiente, constituye una medida adicional dirigida a vincular lo más estrechamente posible a los conductores y a los vehículos al centro de operaciones de la empresa de transporte de que se trata, lo que tiene por efecto limitar aún más la movilidad de los vehículos a disposición de las empresas de transporte.

1066 Por lo demás, tal obligación es arbitraria. No tiene en cuenta la especificidad de la actividad de transporte internacional, que exige que los vehículos y los conductores realicen efectivamente operaciones de transporte y no que permanezcan a disposición de la empresa de transporte de que se trata, en el centro de operaciones de esta última. A su entender, esta obligación no se refiere a la existencia de un establecimiento efectivo y fijo, sino que regula los procedimientos de organización de la actividad de transporte.

1067 Para cumplir dicha obligación, los transportistas se ven obligados a incrementar la frecuencia de los regresos de los vehículos y de los conductores a sus centros de operaciones o a desarrollar sus flotas de automóviles y a aumentar el número de conductores. Tanto una como otra de estas opciones generan costes importantes para las empresas de transporte, lo que llevará a la quiebra de muchas de ellas, en particular las pymes, u obligará a estas últimas a trasladar sus lugares de establecimiento a un Estado miembro situado en la parte central de la Unión. Pues bien, en la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento no se tuvieron en cuenta estas graves consecuencias para el funcionamiento de estas empresas.

1068 Asimismo, la validez de un acto de la Unión debe apreciarse a la vista de los elementos de que disponía el legislador de la Unión a la fecha de adopción de la normativa en cuestión. Sin embargo, el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, se adoptó en un período de crisis económica desencadenada por la pandemia de COVID-19, a pesar de que este legislador disponía de los datos relativos a los efectos de esta crisis en el sector del transporte.

1069 El Parlamento y el Consejo sostienen que este motivo es infundado.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

1070 En primer lugar, debe destacarse que, como señaló el Abogado General en el punto 692 de sus conclusiones, la propuesta de Reglamento sobre establecimiento incluía, en su artículo 1, punto 3, letra d), una disposición análoga a aquella por la que se establece, en este caso concreto, la obligación de disponer regularmente, de forma continuada, de un número de conductores y de vehículos suficiente, en la medida en que preveía insertar una letra e) en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, mediante la cual se habría exigido a las empresas de transporte que mantuvieran activos y emplearan a personal en proporción a la actividad del establecimiento, exigencias mencionadas en el marco de la medida 18 que figuraba en la Evaluación de impacto — pilar sobre establecimiento (parte 1/2, pp. 30 y 31 y parte 2/2, p. 44). Por consiguiente, no puede criticarse al legislador de la Unión por haber adoptado el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, a pesar de que supuestamente no disponía de los datos necesarios para el examen de la proporcionalidad de esta disposición.

1071 En lo tocante, en segundo lugar, a la proporcionalidad en sí misma del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, debe subrayarse que, como se desprende del considerando 6 del Reglamento 2020/1055, el objetivo de esta disposición, en función del cual debe apreciarse su proporcionalidad, es combatir el fenómeno de las llamadas «empresas buzón» garantizando que las empresas de transporte por carretera establecidas en un Estado miembro tengan una presencia real y continua en este Estado miembro y realicen sus actividades de transporte desde allí. De este modo, dicha disposición persigue un objetivo de interés general reconocido por el Derecho de la Unión, relativo a la lucha contra las prácticas abusivas y, en concreto, los comportamientos consistentes en crear montajes puramente artificiales, carentes de realidad económica [véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de abril de 2006, Agip Petroli, C-456/04, EU:C:2006:241, apartados 19 a 25; de 12 de septiembre de 2006, Cadbury Schweppes y Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, apartados 51, 55, 57, 67 y 68, así como de 26 de febrero de 2019, X (Sociedades intermedias domiciliadas en terceros países), C-135/17, EU:C:2019:136, apartado 82].

1072 Pues bien, aunque, para alcanzar este objetivo, esta misma disposición exige que la empresa de transporte disponga regularmente, de forma continuada, de un número de vehículos que cumplan las condiciones expuestas en el apartado 1, letra e), insertado en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009 por el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, y de conductores cuya base se encuentre normalmente en un centro de operaciones del Estado miembro de establecimiento, no obstante, no obliga, contrariamente a lo que afirma la República de Polonia, a una presencia continua de estos vehículos y de estos conductores en ese centro de operaciones, ni tan siquiera en el Estado miembro afectado.

1073 Esta interpretación se ve confirmada por el hecho de que el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, establece que el número de vehículos y de conductores cuya base deben encontrarse en el centro de operaciones de la empresa de transporte de que se trata debe ser proporcionado al volumen de operaciones de transporte que realice esta, lo que presupone la realización de estas operaciones por dichos conductores y mediante esos vehículos. De ello se deduce que los vehículos y los conductores a los que se refiere esta disposición deben necesariamente poder desplazarse y abandonar el centro de operaciones de esta empresa de transporte.

1074 Por lo demás, y contrariamente a lo que alega la República de Polonia, el cumplimiento de la medida prevista en el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, no obliga, en sí mismo, a la empresa de transporte de que se trata a organizar regresos más frecuentes de los conductores y de los vehículos a su centro de operaciones, siendo así que tales obligaciones resultan de otras disposiciones del Derecho de la Unión, a saber, respectivamente, el artículo 1, punto 6, letra d), del Reglamento 2020/1054, cuya legalidad no se ha cuestionado mediante ninguno de los motivos de anulación dirigidos contra esta, y el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, que procede anular como se indica en el apartado 738 de la presente sentencia.

1075 De lo anterior resulta que la obligación de disponer regularmente, de forma continuada, de un número de vehículos y de conductores cuya base se encuentre normalmente en un centro de operaciones del Estado miembro de establecimiento de la empresa de transporte de que se trata no puede interpretarse en el sentido de que exige una presencia continua de estos vehículos y de estos conductores en dicho centro de operaciones.

1076 Por lo demás, debe recordarse que, por las razones expuestas en el apartado 857 de la presente sentencia, las alegaciones de la República de Polonia basadas en las repercusiones de la pandemia de COVID-19 carecen de pertinencia para apreciar la legalidad del Reglamento 2020/1055.

1077 En consecuencia, debe desestimarse por infundado el primer motivo invocado por la República de Polonia en la medida en que se dirige contra el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009.

c) Sobre la infracción del artículo 11 TFUE y del artículo 37 de la Carta

1) Alegaciones de las partes

1078 Mediante su motivo común a todas las disposiciones impugnadas del Reglamento 2020/1055, en la medida en que se dirige contra el artículo 1, punto 3, de este, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, la República de Polonia sostiene que, al adoptar esta disposición, el legislador de la Unión infringió el artículo 11 TFUE y el artículo 37 de la Carta.

1079 En apoyo de este motivo, dicho Estado miembro invoca las mismas alegaciones que ya se han expuesto, en esencia, en los apartados 990 a 1002 de la presente sentencia. Alega que el legislador de la Unión no examinó la incidencia de la obligación, establecida en dicha disposición, de disponer regularmente, de forma continuada, de un número de vehículos y de conductores cuya base se encuentre normalmente en un centro de operaciones del Estado miembro de establecimiento, a pesar de que esta tiene graves consecuencias medioambientales, ya que da lugar a trayectos adicionales de vehículos pesados, incluidos trayectos en vacío, de los que se deriva un incremento de las emisiones de CO_2 y de contaminantes atmosféricos.

1080 El Parlamento y el Consejo consideran que este motivo es infundado.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

1081 Toda vez que, en el marco de su motivo común a todas las disposiciones impugnadas del Reglamento 2020/1055, en la medida en que se dirige contra el artículo 1, punto 3, de este, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, la República de Polonia formula, respecto de esta disposición, las mismas alegaciones que ha planteado contra las demás medidas impugnadas del Reglamento 2020/1055, las consideraciones expuestas en los apartados 1011 a 1030 de la presente sentencia son aplicables a la obligación impuesta por esta última disposición.

1082 Asimismo, contrariamente a lo que sostiene la República de Polonia, y como se ha señalado en el apartado 1074 de la presente sentencia, el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, no obliga al regreso de los vehículos al centro de operaciones de la empresa de transporte de que se trata. De

ello se deduce que este Estado miembro no ha aportado elementos probatorios dirigidos a justificar de manera específica que esta disposición conlleva unos efectos negativos notables en el medio ambiente que pueden dar lugar a la infracción del artículo 11 TFUE, en relación con el artículo 37 de la Carta.

1083 En consecuencia, el motivo de la República de Polonia común a todas las disposiciones impugnadas del Reglamento 2020/1055, en la medida en que se dirige contra el artículo 1, punto 3, de este, por cuanto inserta un apartado 1, letra g), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, debe desestimarse por infundado.

1084 Habida cuenta de todo lo anterior, procede desestimar el recurso interpuesto por la República de Polonia (asunto C-554/20) en la medida en que tiene por objeto obtener la anulación de esta disposición.

5. Sobre el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055

1085 En apoyo de su recurso (asunto C-554/20) por el que se solicita la anulación del artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055, la República de Polonia invoca cuatro motivos, basados en la violación, el primero, del principio de proporcionalidad, consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 4, el segundo, del artículo 91 TFUE, apartado 2, el tercero, del artículo 94 TFUE y, en cuanto al motivo común a todas las disposiciones impugnadas del Reglamento 2020/1055, en la medida en que se dirige contra el artículo 2, punto 5, letra b), de este, del artículo 11 TFUE y del artículo 37 de la Carta.

a) Sobre la violación del principio de proporcionalidad

1) Alegaciones de las partes

1086 Mediante su primer motivo, la República de Polonia arguye que el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055, que inserta un apartado 7 en el artículo 10 del Reglamento n.º 1072/2009, no cumple las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad.

1087 En primer lugar, este Estado miembro considera que el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055 no está delimitado por criterios objetivos. El considerando 22 de este Reglamento justifica esta disposición por la voluntad de combatir las prácticas desleales que pueden abocar a un «dumping social» y a comprometer el respeto del marco jurídico aplicable al cabotaje. Sin embargo, el concepto de «dumping social» no se ha definido y puede dar lugar a un uso indebido. Pues bien, ese parece ser el caso en los presentes asuntos. En efecto, no existen elementos objetivos que permitan asimilar a una situación de «dumping social» las diferencias de desarrollo económico entre los Estados miembros y las diferencias salariales que resultan de ello.

1088 Por otro lado, el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055 deja un margen de maniobra considerable a los Estados miembros sobre la posibilidad de que disponen para reducir la duración del período de carencia. Por lo tanto, los Estados miembros situados en la parte central de la Unión pueden verse incitados a generalizar este tipo de restricciones y a endurecer adicionalmente las condiciones de cabotaje establecidas en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055, que ya tienen un carácter desproporcionado, como se desprende de las alegaciones de la República de Polonia presentadas, en esencia, en los apartados 765 a 801 de la presente sentencia.

1089 Además, el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055 no fue objeto de una evaluación de impacto. Esta falta de examen por parte del legislador de la Unión de la proporcionalidad de esta disposición constituye, por las razones que alega la República de Polonia respecto de la obligación relativa al regreso de los vehículos, según se han expuesto, en esencia, en los apartados 691 a 706 de la presente sentencia, una vulneración del principio de proporcionalidad.

1090 En segundo lugar, según la República de Polonia, al calificar arbitrariamente la prestación de servicios por los transportistas de los Estados miembros que tienen un nivel de desarrollo económico menor de «dumping social», el legislador de la Unión no tomó en consideración las consecuencias negativas fundamentales derivadas de la limitación de las operaciones de cabotaje en el marco de las operaciones de transporte combinado, aunque las operaciones de cabotaje permiten a las empresas de transporte reducir el número de trayectos en vacío y optimizar la explotación de la flota de transporte.

1091 En tercer lugar, el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055 viola el principio de proporcionalidad, habida cuenta de la relación entre las cargas impuestas a las empresas de transporte y el fin perseguido. En efecto, la necesidad de combatir el «dumping social» no justifica limitar la libre prestación de servicios de cabotaje por las empresas de transporte.

1092 Para empezar, el legislador de la Unión no tuvo en cuenta que el sector del transporte por carretera internacional está principalmente formado por pymes. A este respecto, la República de Polonia se apoya en las alegaciones dirigidas contra la obligación relativa al regreso de los vehículos y contra el período de carencia. Así pues, este Estado miembro sostiene que la incidencia del aumento de los costes de funcionamiento resultante del artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055 afectará a la rentabilidad de estas empresas, lo que dará lugar a la quiebra de una parte de ellas. A continuación, dicho Estado miembro considera que este aumento de los costes de funcionamiento se traducirá, muy probablemente, en un incremento de los precios de las mercancías, que puede tener graves repercusiones en la economía de la Unión. Por último, la República de Polonia considera que no se ha tenido en cuenta la situación económica de los transportistas establecidos en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión.

1093 A su entender, el estudio sobre las restricciones en materia de cabotaje en el transporte combinado confirma los efectos negativos del artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055.

1094 El Parlamento y el Consejo alegan que este motivo es infundado.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

1095 El artículo 4 de la Directiva 92/106 permite a las empresas de transporte efectuar, en el marco de operaciones de transporte combinado entre Estados miembros, es decir, de transportes que combinan el transporte por carretera con otras formas de transporte, tales como el ferrocarril, la navegación interior o la navegación marítima, trayectos por carretera iniciales y finales que formen parte integrante de tal operación, y que quedan exentos de la aplicación de las normas relativas al transporte de cabotaje.

1096 El artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055 inserta, en el artículo 10 del Reglamento n.º 1072/2009, un apartado 7 que dispone que «cuando sea necesario para evitar el uso indebido de[l artículo 4 de la Directiva 92/106] mediante la prestación de servicios ilimitados y continuos

consistentes en trayectos por carretera iniciales o finales dentro de un Estado miembro de acogida que formen parte de operaciones de transporte combinado entre Estados miembros, estos podrán disponer que el artículo 8 del presente Reglamento se aplique a los transportistas cuando lleven a cabo dichos trayectos por carretera iniciales y/o finales en ese Estado miembro».

1097 Asimismo, este apartado 7 especifica que, «en lo que respecta a estos trayectos de transporte de mercancías por carretera, los Estados miembros podrán establecer un período mayor que el de siete días fijado en el artículo 8, apartado 2, del [Reglamento n.º 1072/2009] y podrán prever un período menor que el de cuatro días fijado en el apartado 2 *bis* de dicho artículo». Por lo demás, dicho apartado 7 establece que «los Estados miembros que recurran a [esta excepción] enviarán una notificación al respecto a la Comisión antes de aplicar sus medidas nacionales pertinentes», «revisarán estas medidas al menos cada cinco años», «notificarán a la Comisión los resultados de dicha revisión» y «pondrán las normas a disposición del público con total transparencia, indicando la duración de los períodos correspondientes».

1098 El artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055 ofrece de este modo a los Estados miembros la facultad, con el fin de evitar un uso indebido de la exención prevista en el artículo 4 de la Directiva 92/106, de establecer, como excepción a esta exención, la aplicación de las normas relativas a los transportes de cabotaje que figuran en el artículo 8 del Reglamento n.º 1072/2009 en su versión resultante de su modificación por el Reglamento 2020/1055, a los trayectos por carretera iniciales o finales efectuados en el interior de su territorio en el marco de operaciones de transporte combinado, autorizando además a estos Estados miembros a flexibilizar esta aplicación mediante la prolongación del período de cabotaje autorizado, así como mediante la reducción del período de carencia en el marco de tales operaciones de transporte combinado.

1099 Dicho esto, debe observarse, en primer lugar, que, según alegan el Parlamento y el Consejo, sin que la República de Polonia lo niegue, la evaluación de impacto que acompañaba la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/106/CEE relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías entre Estados miembros [SWD(2017) 362 final, p. 25] mencionó las dificultades relativas a un uso indebido de la exención a las normas de cabotaje en el marco de transportes combinados, establecida en el artículo 4 de la Directiva 92/106. En particular, se consideró que esta exención, que ha permitido el desarrollo del transporte intermodal internacional, debía mantenerse, pero que, no obstante, se debía evitar que fuera utilizada para eludir las normas aplicables en materia de cabotaje.

1100 Por lo demás, también debe observarse que esta evaluación de impacto (pp. 16 y 17) tomó en consideración, en particular, las repercusiones que se derivarían de la total supresión de la exención prevista en el artículo 4 de la Directiva 92/106.

1101 A la vista de lo anterior, no puede criticarse al legislador de la Unión por haber adoptado el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055 a pesar de que supuestamente no disponía de los datos necesarios para el examen de la proporcionalidad de esta disposición.

1102 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la proporcionalidad del artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055, debe señalarse, en cuanto al objetivo perseguido por esta disposición, en función del cual debe examinarse dicha proporcionalidad, que, ciertamente, como argumenta la República de Polonia, la referencia al «dumping social» figura en el considerando 22 del Reglamento 2020/1055, en virtud de las consecuencias potenciales de las prácticas desleales que se han constatado en el sector del transporte combinado.

1103 Sin embargo, la lucha contra el «dumping social» no constituye el principal objetivo de esta disposición. En efecto, como se desprende de sus propios términos, leídos a la luz de dicho considerando 22, la citada disposición tiene por finalidad evitar un uso indebido del artículo 4 de la Directiva 92/106 que tenga por objeto eludir la naturaleza temporal del cabotaje y permitir la presencia permanente de vehículos en un Estado miembro distinto del de establecimiento de la empresa de transporte.

1104 En lo que atañe al carácter supuestamente desproporcionado del artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055 en relación con este objetivo, de entrada, debe señalarse que la República de Polonia no ha desarrollado una argumentación específica en apoyo del presente motivo. Este Estado miembro reitera sus alegaciones expuestas, en el marco de su primer motivo basado en la vulneración del principio de proporcionalidad, contra la obligación relativa al regreso de los vehículos.

1105 Pues bien, la argumentación de la República de Polonia, según la cual el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055 puede suponer un aumento de los trayectos de vehículos en vacío y de las dificultades de optimización de la explotación de la flota de vehículos de transporte, no puede prosperar.

1106 En efecto, por un lado, el ejercicio por parte de un Estado miembro de la facultad prevista en esta disposición no implica una prohibición total de realizar trayectos por carretera iniciales o finales en su territorio en el marco de operaciones de transporte combinado, sino una delimitación de estos trayectos mediante la aplicación de las normas relativas a los transportes de cabotaje, con posibles flexibilizaciones relativas a la prolongación de la duración del período de cabotaje autorizado y a la reducción del período de carencia.

1107 Por otro lado, el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055 no exige, contrariamente a la premisa en la que se basa la argumentación de la República de Polonia, que se haga regresar al vehículo al centro de operaciones de la empresa de transporte y, por tanto, no impide que, en caso de que un Estado miembro recurra a la facultad prevista en esta disposición, esta empresa lleve a cabo otras operaciones de transporte distintas de las contempladas en dicha disposición para reducir los trayectos de vehículos en vacío.

1108 Por lo demás, en lo tocante al estudio sobre las restricciones en materia de cabotaje en el transporte combinado, que es posterior a la adopción del Reglamento 2020/1055, procede recordar que de una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la validez de un acto de la Unión debe apreciarse en relación con los elementos de que disponía el legislador de la Unión al adoptar la normativa en cuestión (sentencia de 22 de febrero de 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd y otros, C-160/20, EU:C:2022:101, apartado 67 y jurisprudencia citada).

1109 En todo caso, la República de Polonia no ha demostrado de qué manera este estudio, que se basa en la hipótesis de una aplicación, en su totalidad, a las operaciones de transporte combinado, del régimen que regula las operaciones de cabotaje establecido en el artículo 8 del Reglamento n.º 1072/2009, en particular en los apartados 2 y 2 *bis* de este artículo, en todos los Estados miembros, es pertinente en el presente caso.

1110 Como alega justificadamente el Consejo, la hipótesis adoptada en este estudio equivale a limitar más estrictamente la exención prevista en el artículo 4 de la Directiva 92/106 que la medida adoptada por el legislador de la Unión en el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055.

1111 En efecto, es importante subrayar, ante todo, que los Estados miembros solo pueden recurrir a la facultad prevista en esta disposición «cuando sea necesario para evitar el uso indebido de [este artículo 4] mediante la prestación de servicios ilimitados y continuos consistentes en trayectos por carretera iniciales o finales dentro de un Estado miembro de acogida que formen parte de operaciones de transporte combinado».

1112 A continuación, al disponer que «los Estados miembros podrán establecer un período mayor que el de siete días fijado en el artículo 8, apartado 2, del [Reglamento n.º 1072/2009] y podrán prever un período menor que el de cuatro días fijado en el apartado 2 *bis*, de dicho artículo», dicha facultad no obliga a estos últimos a aplicar íntegramente a las operaciones de transporte combinado el régimen del transporte de cabotaje previsto en el Reglamento n.º 1072/2009, sino que les otorga la facultad de recurrir a una aplicación más flexible de este régimen.

1113 A este respecto, es importante señalar que la República de Polonia se basa en una interpretación errónea del artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055 cuando este Estado miembro sostiene que la posibilidad de que disponen los Estados miembros, en virtud de esta disposición, de establecer un período de carencia más corto que el de cuatro días, fijado en el artículo 8, apartado 2 *bis*, del Reglamento n.º 1072/2009, permite a estos Estados miembros delimitar más estrictamente las condiciones relativas a los transportes de cabotaje, ya que, al reducir el período de carencia entre dos ciclos de cabotaje, el Estado miembro que haga uso de la facultad prevista en el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055 permite a los transportistas realizar más frecuentemente operaciones de cabotaje en el marco de transportes combinados en su territorio, en comparación con la aplicación del período de carencia previsto en el artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055.

1114 Por último, la aplicación de la facultad prevista en el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055 está sujeta a control, dado que los Estados miembros que deseen recurrir a esta deben enviar, en concreto, una notificación al respecto a la Comisión antes de aplicar las medidas nacionales pertinentes y revisar estas medidas al menos cada cinco años, así como notificar los resultados de esta revisión a la Comisión.

1115 De las consideraciones precedentes se desprende que la República de Polonia no ha demostrado el carácter desproporcionado del artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055 en relación con el objetivo perseguido por esta disposición.

1116 En consecuencia, procede desestimar por infundado el primer motivo invocado por la República de Polonia.

b) Sobre la infracción de los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE

1) Alegaciones de las partes

1117 Mediante sus motivos segundo y tercero, dirigidos contra el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055, que procede examinar conjuntamente, la República de Polonia alega que esta disposición infringe los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE.

1118 En este sentido, este Estado miembro reitera las alegaciones dirigidas contra la obligación relativa al regreso de los vehículos y contra el período de carencia.

1119 Asimismo, dicho Estado miembro arguye, en primer término, que el legislador de la Unión ha infringido el artículo 91 TFUE, apartado 2, dado que, al no tener en cuenta la situación de los transportistas establecidos en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión, la facultad prevista en el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055, relativa a los transportes de cabotaje en el marco de operaciones de transporte combinado, dará lugar a un descenso del nivel de vida y del empleo de ciertas regiones.

1120 Además, el objetivo de la Directiva 92/106 consiste, de conformidad con su considerando 3, en combatir la congestión de las carreteras y la contaminación vinculada al transporte por carretera. Al limitar, mediante la adopción del artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055, el ámbito de aplicación de la Directiva 92/106, el legislador de la Unión también infringió el artículo 91 TFUE, apartado 2, por cuanto omitió tener en cuenta la incidencia negativa del artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055 en la explotación del material de transporte. El incremento del número de los trayectos en vacío y las mayores dificultades para llevar a cabo operaciones de transporte combinado darán inevitablemente lugar a un aumento del tráfico en las infraestructuras viarias y, por ello, al deterioro de su estado.

1121 En segundo término, la República de Polonia sostiene que, mediante la introducción de limitaciones adicionales al cabotaje, el legislador de la Unión infringió el artículo 94 TFUE, al no tener en cuenta la situación de las empresas de transporte, especialmente la de las procedentes de los Estados miembros situados en la periferia de la Unión, así como de las pymes. Tampoco tomó en consideración el hecho de que la crisis económica desencadenada por la pandemia de COVID-19, que ha tenido unos efectos particularmente negativos en el sector del transporte por carretera, hizo que la situación de los transportistas fuera aún más difícil.

1122 Por añadidura, la referencia al «dumping social», con el fin de justificar el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055, refleja la falta de toma en consideración de la situación de las empresas de transporte procedentes de los Estados miembros situados en la periferia de la Unión. La voluntad de garantizar una igualdad absoluta de las condiciones de competencia entre las empresas de transporte de todos los Estados miembros es contraria al propio concepto de competencia. En efecto, las diferencias de productividad y de desarrollo económico, que se traducen, a fin de cuentas, en niveles salariales diferentes, constituyen el motor de los intercambios económicos en un entorno competitivo. Así pues, los esfuerzos dirigidos a limitar la participación de las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros menos desarrollados en la prestación de servicios de cabotaje demuestran la falta de toma en consideración, en relación con el Derecho de la competencia, de la situación económica de estas empresas.

1123 El Parlamento y el Consejo alegan que este motivo es infundado.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

1124 En primer lugar, procede recordar que, como se ha expuesto en los apartados 935 a 940 de la presente sentencia, el cumplimiento del artículo 91 TFUE, apartado 2, que exige al legislador de la Unión que tenga en cuenta, al adoptar medidas como la prevista en el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055, los efectos perjudiciales graves en el nivel de vida y el empleo de ciertas regiones, así como en la explotación del material de transporte, refleja, esencialmente, la obligación de este legislador de actuar respetando el principio de proporcionalidad al adoptar

medidas que sean adecuadas para realizar el objetivo perseguido, que no vayan manifiestamente más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo y que sean proporcionadas respecto del referido objetivo.

1125 Pues bien, como se ha constatado en el apartado 1116 de la presente sentencia, las alegaciones formuladas por la República de Polonia, basadas en la vulneración, por el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055, del principio de proporcionalidad, no permiten considerar que el legislador de la Unión haya violado dicho principio de proporcionalidad.

1126 Asimismo, aparte del hecho de que las alegaciones planteadas en el marco del examen de la supuesta vulneración del principio de proporcionalidad se han desestimado, este Estado miembro no ha aportado, en apoyo del presente motivo por el que se alega la infracción del artículo 91 TFUE, apartado 2, ningún elemento adicional que pueda demostrar que la facultad prevista en el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055 tenga efectos graves en el nivel de vida y el empleo de ciertas regiones, así como en la explotación del material de transporte, que el legislador de la Unión no tuviera en cuenta al establecer esta facultad, infringiendo así el artículo 91 TFUE, apartado 2.

1127 En primer término, por lo que respecta a los efectos en el nivel de vida y el empleo de ciertas regiones, la República de Polonia no expone una argumentación específica sobre esta facultad, sino que, como hizo respecto de las imputaciones formuladas contra el período de carencia, se remite a su argumentación referida a la obligación relativa al regreso de los vehículos, que a su entender da lugar a la realización de trayectos adicionales, sin explicitar en qué sentido las consecuencias de esta última obligación son también aplicables a dicha facultad.

1128 Por consiguiente, la argumentación de la República de Polonia relativa al nivel de empleo debe considerarse, en ausencia de cualquier elemento concreto que pueda respaldar su procedencia, como de naturaleza especulativa.

1129 A continuación, la argumentación de la República de Polonia según la cual el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055 dará lugar a una degradación del material y de las infraestructuras de transporte debido al incremento de los trayectos en vacío y a la sustitución de operaciones de transporte combinado por operaciones de transporte exclusivamente por carretera tampoco puede prosperar por las razones expuestas en los apartados 1106 y 1107 de la presente sentencia. Por lo demás, esta argumentación se basa parcialmente en la premisa de que la facultad prevista en esta disposición sería puesta en práctica simultáneamente por un número significativo de Estados miembros, lo que, no obstante, no puede presumirse.

1130 En segundo lugar, en lo tocante a la argumentación basada en la supuesta infracción del artículo 94 TFUE, basta con recordar que esta disposición, a tenor de la cual toda medida «en materia de precios y condiciones de transporte», adoptada en el marco de los Tratados, deberá tener en cuenta la situación económica de los transportistas, carece de pertinencia en el presente caso. En efecto, el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055, en la medida en que establece la facultad de aplicar el artículo 8 del Reglamento n.º 1072/2009 en el marco de operaciones de transporte combinado, no regula los precios o las condiciones de transporte de las mercancías o de los pasajeros, sino que establece una facultad de que los Estados miembros, con el fin de evitar los abusos, definan las modalidades según las cuales se llevan a cabo los trayectos por carretera iniciales o finales que forman parte integrante de tales operaciones de transporte combinado.

1131 En consecuencia, procede desestimar por infundados los motivos segundo y tercero invocados por la República de Polonia contra el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055.

c) Sobre la infracción del artículo 11 TFUE y del artículo 37 de la Carta

1) Alegaciones de las partes

1132 La República de Polonia, mediante su motivo común a todas las disposiciones impugnadas del Reglamento 2020/1055, en la medida en que se dirige contra su artículo 2, punto 5, letra b), sostiene que, al adoptar esta disposición, el legislador de la Unión infringió el artículo 11 TFUE y el artículo 37 de la Carta.

1133 En el marco de este motivo, dicho Estado miembro invoca respecto del citado artículo 2, punto 5, letra b), las mismas alegaciones que se han expuesto, en esencia, en los apartados 990 a 1002 de la presente sentencia, para alegar que el legislador de la Unión no efectuó un análisis adecuado de las graves consecuencias medioambientales de esta disposición, debido a los trayectos adicionales de vehículos pesados, incluidos los trayectos en vacío a los que considera que dará lugar y de los que resulta un aumento de las emisiones de CO_2 y de contaminantes atmosféricos.

1134 La República de Polonia precisa también que el estudio sobre las restricciones en materia de cabotaje en el transporte combinado confirma los efectos negativos en el medio ambiente de la medida establecida en el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055 en el marco de operaciones de transporte combinado y el hecho de que está en contradicción con los objetivos del Pacto Verde.

1135 El Parlamento y el Consejo consideran que estas alegaciones son infundadas.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

1136 Toda vez que, en el marco de su motivo común a todas las disposiciones impugnadas del Reglamento 2020/1055, en la medida en que se dirige contra su artículo 2, punto 5, letra b), la República de Polonia formula, respecto de esta disposición, las mismas alegaciones que las que este Estado miembro ha planteado contra las restantes disposiciones impugnadas del Reglamento 2020/1055, las consideraciones expuestas en los apartados 1011 a 1030 de la presente sentencia son aplicables a la facultad prevista en dicha disposición.

1137 Por lo demás, procede rechazar, por las razones expuestas en los apartados 1106, 1107 y 1129 de la presente sentencia, la alegación de la República de Polonia según la cual esta facultad dará lugar a que se efectúen trayectos adicionales, de una amplitud tal que conllevará efectos negativos notables en el medio ambiente que pueden constituir una violación de lo establecido en el artículo 11 TFUE, en relación con el artículo 37 de la Carta.

1138 Por otra parte, en lo referente al estudio sobre las restricciones en materia de cabotaje en el transporte combinado, este se basa, como se ha constatado en los apartados 1110 a 1114 de la presente sentencia, en una hipótesis que constituye una limitación más estricta de la aplicación del artículo 4 de la Directiva 92/106 que el alcance de la facultad prevista por el legislador de la Unión en el artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055.

1139 En consecuencia, el motivo de la República de Polonia común a todas las disposiciones impugnadas del Reglamento 2020/1055, en la medida en que se dirige contra su artículo 2, punto 5, letra b), debe desestimarse por infundado.

1140 Habida cuenta de todo lo anterior, procede desestimar el recurso interpuesto por la República de Polonia (asunto C-554/20) en la medida en que tiene por objeto obtener la anulación del artículo 2, punto 5, letra b), del Reglamento 2020/1055.

6. Conclusión relativa al Reglamento 2020/1055

1141 De todas las consideraciones expuestas anteriormente resulta que procede estimar los recursos de la República de Lituania (asunto C-542/20), de la República de Bulgaria (asunto C-545/20), de Rumanía (asunto C-547/20), de la República de Chipre (asunto C-550/20), de Hungría (asunto C-551/20), de la República de Malta (asunto C-552/20) y de la República de Polonia (asunto C-554/20), en la medida en que interesan la anulación del artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, y desestimarlos en todo lo demás.

C. Sobre la Directiva 2020/1057

1142 La República de Lituania (asunto C-541/20), Rumanía (asunto C-548/20), Hungría (asunto C-551/20) y la República de Polonia (asunto C-555/20) solicitan, con carácter principal, la anulación de varias disposiciones de la Directiva 2020/1057 o, con carácter subsidiario, la anulación de dicha Directiva en su totalidad. La República de Bulgaria (asunto C-544/20) y la República de Chipre (asunto C-550/20) solicitan la anulación de dicha Directiva en su totalidad.

1143 En primer lugar, los recursos interpuestos por la República de Lituania, Rumanía, Hungría y la República de Polonia tienen por objeto obtener la anulación del artículo 1 de la Directiva 2020/1057 o de ciertas disposiciones de los apartados 3 a 7 de este artículo (en lo sucesivo, «disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057»), en la medida en que estas disposiciones distinguen entre diversos tipos de operaciones de transporte por carretera y eximen a algunos de estos tipos de operaciones de la aplicación de las normas relativas al desplazamiento de trabajadores establecidas en la Directiva 96/71. En cuanto a los recursos interpuestos por la República de Bulgaria y la República de Chipre, aunque tienen por objeto obtener la anulación de la Directiva 2020/1057 en su totalidad, también desarrollan, en apoyo de estos, motivos y alegaciones únicamente referidos a las disposiciones del artículo 1 de esta Directiva y, en particular, a los apartados 3 y 4 de dicho artículo.

1144 En segundo lugar, el recurso interpuesto por la República de Polonia también pretende obtener la anulación del artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2020/1057, en cuanto que fija la fecha límite de transposición de esta última.

1. Resumen de los motivos

1145 En apoyo de las pretensiones de su recurso por las que se solicita la anulación, con carácter principal, del artículo 1, apartados 3 y 7, de la Directiva 2020/1057 o, con carácter subsidiario, de la totalidad de esta Directiva (asunto C-541/20), la República de Lituania invoca tres motivos, basados en la violación, el primero, del principio general de no discriminación, recogido en el

artículo 20 de la Carta, el segundo, del principio de proporcionalidad, consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 4, y, el tercero, del principio de «buena legislación». No obstante, procede recordar que, en la vista, como ya se ha indicado en el apartado 68 de la presente sentencia, dicho Estado miembro retiró su pretensión de anulación del apartado 7 de este artículo 1, relativo al transporte de cabotaje.

1146 En apoyo de sus recursos respectivos que tienen por objeto la anulación de la Directiva 2020/1057 en su totalidad (asuntos C-544/20 y C-550/20), la República de Bulgaria y la República de Chipre invocan cada una cinco motivos que se solapan ampliamente y que se refieren esencialmente al artículo 1, apartados 3 y 4, de esta Directiva. El primero de sus motivos se basa en la violación del principio de proporcionalidad, consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 4, y en el artículo 1 del Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El segundo, en la violación de los principios de igualdad de trato y de no discriminación, recogidos en el artículo 18 TFUE, así como en los artículos 20 y 21 de la Carta, del principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 2, y, «en la medida en que el Tribunal de Justicia lo considere necesario», en la infracción del artículo 95 TFUE, apartado 1. El tercero, en la infracción del artículo 91 TFUE, apartado 1. El cuarto, en la infracción del artículo 90 TFUE, en relación con el artículo 3 TUE, apartado 3, y de los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE. E quinto motivo, en la infracción de los artículos 34 TFUE y 35 TFUE (primera parte) y, con carácter principal, del artículo 58 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 91 TFUE, o, con carácter subsidiario, del artículo 56 TFUE (segunda parte).

1147 En apoyo de su recurso por el que se solicita la anulación del artículo 1, apartados 3 a 6, de la Directiva 2020/1057 o, con carácter subsidiario, de esta Directiva en su totalidad (asunto C-548/20), Rumanía invoca dos motivos, relativos a la violación, el primero, del principio de proporcionalidad, previsto en el artículo 5 TUE, apartado 4, y, el segundo, del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad, establecido en el artículo 18 TFUE.

1148 En apoyo de las pretensiones formuladas en su recurso dirigidas, con carácter principal, a la anulación del artículo 1 de la Directiva 2020/1057 (asunto C-551/20), Hungría invoca un motivo único, basado en la infracción del artículo 1, apartado 3, letra a), de la Directiva 96/71. En apoyo de las pretensiones de este mismo recurso por las que se solicita, con carácter subsidiario, la anulación del artículo 1, apartado 6, de la Directiva 2020/1057, Hungría formula dos motivos, basados, el primero, en un error manifiesto de apreciación y en la violación del principio de proporcionalidad y, el segundo, en la violación del principio de no discriminación.

1149 En apoyo de las pretensiones formuladas en su recurso por las que se solicita la anulación del artículo 1, apartados 3, 4, 6 y 7, de la Directiva 2020/1057 o, con carácter subsidiario, de dicha Directiva en su totalidad (asunto C-555/20), la República de Polonia invoca cuatro motivos, basados en la violación, el primero, del principio de proporcionalidad, consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 4, el segundo, del artículo 91 TFUE, apartado 2, el tercero, del artículo 94 TFUE y, el cuarto, del artículo 11 TFUE y del artículo 37 de la Carta. En apoyo de las pretensiones de este mismo recurso, que tienen por objeto la anulación del artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2020/1057 o, con carácter subsidiario, de esta Directiva en su totalidad, la República de Polonia invoca tres motivos, relativos a la violación, el primero, del principio de seguridad jurídica, el segundo, del principio de proporcionalidad, consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 4, y, el tercero, del artículo 94 TFUE.

1150 Tras resumir la normativa de la Unión aplicable al desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera y exponer, en este contexto, los diferentes tipos de operaciones de transporte por carretera contemplados en el artículo 1 de la Directiva 2020/1057, se deberán examinar sucesivamente las pretensiones de los recursos por las que se solicita la anulación de este artículo 1, o de algunas de sus disposiciones, así como del artículo 9, apartado 1, de esa Directiva.

2. Sobre la normativa de la Unión aplicable al desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera

1151 Con carácter preliminar, debe recordarse que, como se desprende de su artículo 1, apartado 1, la Directiva 96/71 tiene por objeto garantizar la protección de los trabajadores desplazados durante su desplazamiento, en lo que se refiere a la libre prestación de servicios, estableciendo disposiciones obligatorias sobre las condiciones de trabajo y la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores. A efectos de esta Directiva, un trabajador desplazado se define, en su artículo 2, apartado 1, como todo trabajador que, durante un período limitado, realice su trabajo en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel en cuyo territorio trabaje habitualmente. El artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva obliga a los Estados miembros a velar por que las empresas de que se trata garanticen a los trabajadores desplazados en su territorio, sobre la base de la igualdad de trato, las condiciones de trabajo que en el Estado miembro donde se efectúe el trabajo estén establecidas, relativas a las materias enumeradas en esta disposición, entre las que se incluyen, respectivamente, en las letras b) y c) de dicha disposición, la duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas y la remuneración.

1152 Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, a excepción de las prestaciones de servicios que impliquen al personal navegante de la marina mercante, la Directiva 96/71 se aplica, en principio, a toda prestación de servicios transnacional que implique un desplazamiento de trabajadores, cualquiera que sea el sector económico con el que se vincule esa prestación, incluido, por tanto, el sector del transporte por carretera (sentencia de 1 de diciembre de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, apartado 33).

1153 En lo tocante a la Directiva 2020/1057, esta trata, como se desprende de su propio título, de dos temas principales. Por un lado, establece normas específicas con respecto a la Directiva 96/71 y a la Directiva 2014/67 para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera. Por otro lado, modifica la Directiva 2006/22 en lo que respecta a los requisitos de control del cumplimiento y el Reglamento n.º 1024/2012. Los Estados miembros demandantes que solicitan la anulación de la Directiva 2020/1057 o de una parte de esta concentran sus recursos en el primero de dichos temas.

1154 A este respecto, y como se desprende del tenor de su apartado 1, el artículo 1 de la Directiva 2020/1057 establece, en particular, normas específicas con respecto al desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera. Según el considerando 1 de esta Directiva, el establecimiento de tales normas específicas tiene por objeto garantizar, por un lado, unas condiciones adecuadas de trabajo y de protección social para los conductores, así como, por otro lado, unas condiciones apropiadas para las empresas de transporte por carretera y para una competencia leal entre ellas, con el fin de crear un sector del transporte por carretera seguro, eficiente y socialmente responsable. También se desprende de este mismo considerando que, dado el alto grado de movilidad de los trabajadores en el sector del transporte por carretera, el legislador de la Unión pretendía garantizar, mediante el establecimiento de tales normas

específicas, un equilibrio entre la libertad de estas empresas para prestar servicios transfronterizos, la libre circulación de mercancías, así como unas condiciones laborales adecuadas y protección social para los conductores.

1155 En efecto, como se desprende del considerando 8 de la Directiva 2020/1057, dada la gran movilidad del sector del transporte, los conductores, contrariamente a las condiciones que existen en otros sectores, no suelen desplazarse a otro Estado miembro al amparo de contratos de servicio durante períodos de tiempo prolongados. Por consiguiente, como destacan igualmente los considerandos 2 y 3 de esta Directiva, con el fin de garantizar, en estas condiciones particulares, que la libre prestación de servicios de transporte por carretera se base en una competencia leal entre empresas de transporte y garantizar de este modo el buen funcionamiento del mercado interior, las normas sectoriales establecidas por dicha Directiva precisan en qué circunstancias están o no los conductores sujetos a las normas relativas al desplazamiento de trabajadores previstas en la Directiva 96/71.

1156 Del considerando 9 de la Directiva 2020/1057 se desprende que el legislador de la Unión ha decidido basar estas normas sectoriales en la existencia de un vínculo suficiente entre el conductor y el servicio prestado y el territorio de un Estado miembro de acogida y, para facilitar el control del cumplimiento de dichas normas, en distinguir entre diferentes tipos de operaciones de transporte en función del grado de vinculación con el territorio del Estado miembro de acogida.

1157 Así pues, el artículo 1 de esta Directiva establece, en sus apartados 3 a 7, entendidos a la luz de los considerandos 7 a 13 de dicha Directiva, una distinción entre cinco tipos de operaciones de transporte internacional por carretera, a saber, las operaciones de transporte bilateral, las operaciones de transporte no bilateral (en lo sucesivo, «operaciones de transporte entre terceros países»), las operaciones de tránsito, las operaciones de transporte combinado y los transportes de cabotaje.

1158 Por lo que se refiere, en primer lugar, a las operaciones de transporte bilateral, estas consisten, como se desprende del considerando 10 de la Directiva 2020/1057, en operaciones de transporte desde el Estado miembro en cuyo territorio esté establecida la empresa de transporte hasta el territorio de otro Estado miembro o de un tercer país o, a la inversa, en operaciones de transporte desde un Estado miembro o un tercer país hasta el Estado miembro en que esté establecida la empresa de transporte.

1159 Del artículo 1, apartados 3, párrafo primero, y 4, párrafo primero, de la Directiva 2020/1057 se desprende que, no obstante lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 96/71, un conductor no se considerará desplazado a los efectos de la Directiva 96/71 cuando realice operaciones de transporte bilateral de mercancías o de pasajeros, respectivamente. El artículo 1, apartados 3, párrafos tercero a quinto, y 4, párrafos tercero y cuarto, de la Directiva 2020/1057 establece, además, unas exenciones para actividades adicionales, tanto para las operaciones de transporte bilateral de mercancías como para las operaciones de transporte bilateral de pasajeros.

1160 En lo tocante, en segundo lugar, a las operaciones de transporte entre terceros países, resulta del considerando 13 de la Directiva 2020/1057 que estas operaciones se caracterizan por el hecho de que el conductor efectúa un transporte internacional fuera del Estado miembro de establecimiento de la empresa que realiza el desplazamiento. Por lo tanto, se trata de operaciones de transporte realizadas desde un Estado miembro diferente del Estado miembro de establecimiento de esta empresa o desde un tercer país hasta el territorio de otro Estado miembro que también sea diferente de dicho Estado miembro de establecimiento o hasta el

territorio de un tercer país. Como se desprende también de este considerando, en estos casos, solo se requieren normas sectoriales específicas por lo que respecta a los requisitos administrativos y las medidas de control.

1161 En lo que atañe, en tercer lugar, a las operaciones de tránsito, estas consisten, como se desprende del considerando 11 de la Directiva 2020/1057, en operaciones de transporte en las que el conductor pasa por el territorio del Estado miembro sin cargar o descargar mercancías y sin recoger o dejar pasajeros. El artículo 1, apartado 5, de esta Directiva establece que un conductor no se considerará desplazado a efectos de la Directiva 96/71 cuando transite de este modo a través del territorio de un Estado miembro.

1162 En lo referente, en cuarto lugar, a las operaciones de transporte combinado, estas se definen en el artículo 1, párrafo segundo, de la Directiva 92/106, a la que la Directiva 2020/1057 se refiere expresamente, como los transportes de mercancías entre Estados miembros en cuyo marco el camión o el otro medio de transporte de la mercancía vinculado al camión utilice la carretera para la parte inicial o final del trayecto y el ferrocarril o la vía navegable o un recorrido marítimo para la otra parte. El artículo 1, apartado 6, de la Directiva 2020/1057 establece que, no obstante lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 96/71, un conductor no se considerará desplazado cuando esté realizando el trayecto por carretera inicial o final de una operación de transporte combinado, si dicho trayecto consiste en operaciones de transporte bilateral.

1163 En lo referente, en quinto lugar, a los transportes de cabotaje, el artículo 2, punto 6, del Reglamento n.º 1072/2009, entendido a la luz de su considerando 15, los define como la prestación de servicios por transportistas en un Estado miembro en el que no están establecidos y dispone que estos transportes no se prohíben en tanto no se realicen de modo que creen una actividad permanente o continua en dicho Estado miembro. El artículo 1, apartado 7, de la Directiva 2020/1057 prevé que el conductor que efectúe tales transportes se considerará desplazado en virtud de la Directiva 96/71.

3. Sobre el artículo 1 de la Directiva 2020/1057

1164 En apoyo de sus recursos respectivos por los que se solicita la anulación del artículo 1 de la Directiva 2020/1057 o de ciertas disposiciones de los apartados 3 a 7 de este, la República de Lituania (asunto C-541/20), la República de Bulgaria (asunto C-544/20), Rumanía (asunto C-548/20), la República de Chipre (asunto C-550/20), Hungría (asunto C-551/20) y la República de Polonia (asunto C-555/20) invocan, según corresponda, la violación, en esencia:

– del artículo 1, apartado 3, letra a), de la Directiva 96/71 (motivo único de Hungría formulado con carácter principal);

– de los principios de igualdad de trato y de no discriminación (primer motivo de la República de Lituania, segundo motivo de la República de Bulgaria, segundo motivo de Rumanía, segundo motivo de la República de Chipre y segundo motivo de Hungría formulado con carácter subsidiario);

– del principio de proporcionalidad (motivos segundo y tercero de la República de Lituania, primer motivo de la República de Bulgaria, primer motivo de Rumanía, primer motivo de la República de Chipre, primer motivo de Hungría invocado con carácter subsidiario y primer motivo de la República de Polonia);

– de las normas del Derecho de la Unión en materia de política común de transportes, establecidas, por una parte, en el artículo 91 TFUE, apartado 1, (tercer motivo de la República de Bulgaria y de la República de Chipre) y, por otra parte, en el artículo 90 TFUE, en relación con el artículo 3 TUE, apartado 3, y en los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE (cuarto motivo de la República de Bulgaria, segundo motivo de la República de Polonia en cuanto al artículo 91 TFUE, apartado 2, tercer motivo de la República de Polonia en cuanto al artículo 94 TFUE, así como cuarto motivo de la República de Chipre);

– de la libre circulación de mercancías, establecida en los artículos 34 TFUE y 35 TFUE (primera parte del quinto motivo de la República de Bulgaria y de la República de Chipre);

– de la libre prestación de servicios, establecida en el artículo 58 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 91 TFUE o, con carácter subsidiario, en el artículo 56 TFUE (segunda parte del quinto motivo de la República de Bulgaria y de la República de Chipre), así como

– de las normas del Derecho de la Unión en materia de protección del medio ambiente, previstas en el artículo 11 TFUE y en el artículo 37 de la Carta (cuarto motivo de la República de Polonia).

1165 Procede examinar los motivos dirigidos contra el artículo 1 de la Directiva 2020/1057 agrupados de esta manera y en el mismo orden.

a) Sobre la infracción del artículo 1, apartado 3, letra a), de la Directiva 96/71

1) Alegaciones de las partes

1166 Hungría, mediante su motivo único invocado con carácter principal, sostiene que el artículo 1 de la Directiva 2020/1057 infringe el artículo 1, apartado 3, letra a), de la Directiva 96/71, debido a que los conductores que efectúan transportes internacionales por carretera no están generalmente comprendidos en el ámbito de aplicación de esta última Directiva, habida cuenta de las características particulares de la actividad que ejercen.

1167 Para Hungría, en primer lugar, en virtud del artículo 1, apartado 3, letra a), de la Directiva 96/71, al que hace referencia la Directiva 2020/1057 en su artículo 1, apartado 2, la aplicabilidad del régimen del desplazamiento a los conductores que ejercen una actividad de transporte internacional por carretera solo es concebible en el supuesto de que exista una relación contractual entre la empresa de transporte que los emplee y el destinatario del envío. Pues bien, y aunque tal relación contractual es inhabitual en el marco de los contratos de transporte, la Directiva 2020/1057 no exige, para la aplicación del régimen del desplazamiento, que se celebre tal contrato entre la empresa expedidora y la empresa destinataria. En efecto, basta con que el conductor cruce una frontera nacional.

1168 En segundo lugar, el desplazamiento en el sentido de la Directiva 96/71 está estrechamente vinculado a una prestación de servicios efectuada por el empresario en el Estado miembro de acogida. Sin embargo, en el marco de la actividad de transporte, no se hace hincapié en el servicio prestado por el conductor, sino en la circulación de mercancías entre los Estados miembros. Por consiguiente, no se trata de una actividad que pueda justificar la aplicación de las normas en materia de desplazamiento previstas en la Directiva 96/71. Por lo demás, esta argumentación se ve confirmada por la respuesta de la Unión a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19.

En efecto, tras introducir distintos Estados miembros restricciones a los desplazamientos, la Comisión intervino casi inmediatamente para garantizar el funcionamiento lo más fluido posible del transporte de mercancías.

1169 En tercer lugar, debido a la considerable movilidad de los trabajadores en el sector de los transportes internacionales de mercancías por carretera, no debe considerarse que los conductores llevan a cabo su trabajo temporalmente en otro Estado miembro, sino que se encuentran en un desplazamiento constante entre diversos Estados miembros. Asimismo, en su sentencia de 19 de diciembre de 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110), el Tribunal de Justicia reconoció que no cabe considerar a un trabajador, a la luz de la Directiva 96/71, como desplazado al territorio de un Estado miembro si la ejecución de su trabajo no presenta un vínculo de conexión suficiente con ese territorio. Una estancia de corta duración, incluso de algunas horas, en otro Estado miembro no puede crear tal vínculo.

1170 La sentencia de 1 de diciembre de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), no pone en entredicho estas consideraciones. En efecto, según Hungría, incluso si de esta sentencia resultara que en principio no está excluida la aplicación de la Directiva 96/71 a los transportistas por carretera, no es menos cierto que, en ausencia de un vínculo de conexión suficiente con los Estados miembros en los que los conductores realizan su trabajo, numerosas prestaciones de servicios de transporte por carretera no reúnen los requisitos de una situación de desplazamiento que esté comprendida en el ámbito de aplicación de esta Directiva, según la interpreta el Tribunal de Justicia en dicha sentencia. Así pues, a excepción del cabotaje, respecto del cual el Tribunal de Justicia ha constatado la existencia de tal vínculo de conexión suficiente, este Tribunal no ha proporcionado ninguna respuesta categórica en cuanto a otros supuestos, ya que cada caso debe apreciarse en función de las circunstancias pertinentes del caso concreto.

1171 El Parlamento y el Consejo alegan que el presente motivo es inoperante o infundado.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

1172 Con carácter preliminar, debe recordarse que, como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia contemplada en el apartado 431 de la presente sentencia, la legalidad interna de un acto del Derecho derivado no puede examinarse, en principio, a la luz de otro acto de la Unión del mismo rango normativo. Por consiguiente, Hungría no puede sostener eficazmente que las disposiciones del artículo 1 de la Directiva 2020/1057 son inválidas a la vista del artículo 1, apartado 3, letra a), de la Directiva 96/71.

1173 En la medida en que, mediante su motivo único, Hungría alega una supuesta inconsistencia entre los ámbitos de aplicación respectivos de la Directiva 96/71 y de la Directiva 2020/1057, se ha de señalar que, en todo caso, esta no existe y ello independientemente de si sería suficiente para justificar la anulación del artículo 1 de esta última Directiva. En efecto, en primer lugar, el Tribunal de Justicia ha declarado que la Directiva 96/71 es aplicable a las prestaciones de servicios transnacionales en el sector del transporte por carretera (véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de diciembre de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, apartados 33 a 41, y de 8 de julio de 2021, Rapidsped, C-428/19, EU:C:2021:548, apartados 34 a 36). De lo anterior se deduce que los conductores que realizan transportes internacionales por carretera pueden estar comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 96/71 sobre la base de las disposiciones de esta Directiva y no, como parece sugerir erróneamente Hungría, debido a la adopción de la Directiva 2020/1057.

1174 En segundo lugar, como subraya acertadamente el Parlamento, la Directiva 2020/1057 constituye una *lex specialis* respecto de la Directiva 96/71, ya que el objeto de la primera Directiva no era ampliar el ámbito de aplicación de la segunda Directiva, sino especificar en qué circunstancias debe considerarse que los conductores que llevan a cabo operaciones de transporte internacional por carretera son trabajadores desplazados, en el sentido del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 96/71, y que, por tanto, están comprendidos en el ámbito de aplicación de esta última Directiva.

1175 Más concretamente, en la medida en que Hungría censura al legislador de la Unión por haber hecho, mediante la adopción del artículo 1 de la Directiva 2020/1057, que las normas en materia de desplazamiento también fueran aplicables a operaciones de transporte que no implican una de las medidas transnacionales a las que se refiere el artículo 1, apartado 3, letra a), de la Directiva 96/71, debe señalarse que, como destaca este mismo Estado miembro, la Directiva 2020/1057 hace una referencia expresa a esta última disposición, al establecer, en su artículo 1, apartado 2, que las normas específicas relativas al desplazamiento de los conductores previstas en su artículo 1 se aplicarán a los conductores empleados por empresas de transporte establecidas en un Estado miembro que adopten la medida transnacional contemplada en el artículo 1, apartado 3, letra a), de la Directiva 96/71, a saber, desplazar a un trabajador por su cuenta y bajo su dirección, en el marco de un contrato celebrado entre la empresa de procedencia y el destinatario de la prestación de servicios que opera en dicho Estado miembro, al territorio de otro Estado miembro, siempre que exista una relación laboral entre la empresa de procedencia y el trabajador durante el período de desplazamiento. De ello se deduce necesariamente que dichas normas específicas deben entenderse sin perjuicio de la necesidad de cumplir estas condiciones previstas en dicho artículo 1, apartado 3, letra a), para que la operación de transporte de que se trata se considere comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 96/71.

1176 Por lo que respecta a la argumentación defendida, en este contexto, por Hungría, refiriéndose a la reacción de la Unión a la pandemia de COVID-19, esta se basa, como se desprende del apartado 1173 de la presente sentencia, en la premisa errónea de que la Directiva 96/71 no era aplicable a las operaciones de transporte antes de la entrada en vigor de la Directiva 2020/1057. Así pues, dicha argumentación, que, por lo demás, es de carácter general y no se refiere específicamente a la regulación del desplazamiento de trabajadores por el Derecho de la Unión, también debe desestimarse.

1177 En tercer lugar, las disposiciones del artículo 1 de la Directiva 2020/1057 tampoco pueden considerarse inválidas basándose en que, en ausencia de un vínculo de conexión suficiente con los Estados miembros en los que los conductores realizan su trabajo, numerosas prestaciones de servicios de transporte por carretera no reúnen los requisitos de una situación de desplazamiento que esté comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 96/71, según la interpreta el Tribunal de Justicia en la sentencia de 1 de diciembre de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976).

1178 A este respecto, debe observarse, en primer lugar, que, al adoptar las disposiciones del artículo 1 de la Directiva 2020/1057, el legislador de la Unión adoptó un enfoque que se enmarca en la misma lógica que siguió el Tribunal de Justicia en esta sentencia.

1179 En particular, en los apartados 49, 62 y 63 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró, en el marco de la interpretación de la Directiva 96/71, que las normas en materia de desplazamiento, previstas en esta Directiva, no se aplican, en particular, a las operaciones de tránsito y a las operaciones de transporte bilateral, mientras que sí se aplican, en principio, a las operaciones de cabotaje que se desarrollan íntegramente en el territorio del Estado miembro de acogida.

1180 Pues bien, de la misma manera, el artículo 1 de la Directiva 2020/1057 excluye, en sus apartados 3 y 4, todas las operaciones de transporte bilateral y, en su apartado 5, todas las operaciones de tránsito del ámbito de aplicación de la Directiva 96/71, mientras que el artículo 1, apartado 7, de la Directiva 2020/1057 especifica que la Directiva 96/71 es aplicable a las operaciones de cabotaje.

1181 Asimismo, en el apartado 45 de la sentencia de 1 de diciembre de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), el Tribunal de Justicia declaró, por una parte, que solo cabe considerar a un trabajador como «desplazado» al territorio de un Estado miembro, en el sentido del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 96/71, si la ejecución de su trabajo presenta un vínculo de conexión suficiente con ese territorio y, por otra parte, que la verificación de la existencia de tal vínculo supone valorar globalmente todos los elementos que caracterizan la actividad del trabajador en cuestión.

1182 Pues bien, como se desprende del considerando 9 de la Directiva 2020/1057, el legislador de la Unión adoptó normas sectoriales específicas relativas a la aplicación de la Directiva 96/71 al sector del transporte por carretera que se basan igualmente en la existencia de un vínculo suficiente entre el conductor y el servicio prestado y el territorio de un Estado miembro de acogida. En este contexto, con el fin de facilitar el control del cumplimiento de dichas normas, el referido legislador prefirió una solución consistente en especificar en qué circunstancias debe considerarse que existe dicho vínculo de conexión.

1183 A tal fin, por un lado, el mencionado legislador indicó expresamente que ciertas categorías de operaciones deben ser objeto de una exención de las normas en materia de desplazamiento, a saber, según el artículo 1, apartado 3, párrafos tercero a quinto, de la Directiva 2020/1057, un número limitado de operaciones vinculadas con una operación de transporte bilateral y, según el artículo 1, apartado 6, de esta última Directiva, algunos trayectos que forman parte de una operación de transporte combinado.

1184 Por otro lado, según se desprende, en concreto, del considerando 13 de la Directiva 2020/1057, respecto de las operaciones que no son objeto de una exención en virtud de esta, el legislador de la Unión consideró que se daba un vínculo de conexión suficiente con el territorio de un Estado miembro de acogida y que, en consecuencia, debe considerarse que la Directiva 96/71 puede aplicarse.

1185 En segundo lugar, el mero hecho de que el legislador de la Unión haya decidido concretar el concepto de «vínculo suficiente», en el que se basó el Tribunal de Justicia en sus sentencias de 19 de diciembre de 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110), apartado 31, y de 1 de diciembre de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), apartado 45, al designar las categorías de operaciones de transporte por carretera a las que deben aplicarse o no las normas en materia de desplazamiento, no puede privar de validez a las disposiciones del artículo 1 de la Directiva 2020/1057. En efecto, el razonamiento del Tribunal de Justicia en estas sentencias tiene por objeto la interpretación del marco normativo según estaba en vigor en el momento pertinente para los litigios que dieron lugar a dichas sentencias, de manera que el Tribunal de Justicia precisó, basándose únicamente en las disposiciones de la Directiva 96/71 aplicables en ese momento, lo que debía entenderse por «vínculo suficiente». Además, el Tribunal de Justicia no ha sugerido en modo alguno que la interpretación que dio, en este contexto, del concepto de «vínculo suficiente» era la única válida para respetar las disposiciones de los Tratados.

1186 Dicho esto, las consideraciones anteriores deben entenderse sin perjuicio de la cuestión, que constituye el objeto de los restantes motivos invocados en los presentes recursos, de si la manera en que el legislador de la Unión decidió valorar la existencia de tal «vínculo suficiente» en el caso de cada una de las categorías de operaciones que figuran en el artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057 es compatible con el Derecho primario.

1187 Habida cuenta de todo lo anterior, el motivo único de Hungría invocado con carácter principal debe desestimarse por infundado.

b) Sobre la violación de los principios de igualdad de trato y de no discriminación

1) Alegaciones de las partes

1188 La República de Lituania, mediante su primer motivo, la República de Bulgaria, mediante su segundo motivo, Rumanía, mediante su segundo motivo, la República de Chipre, mediante su segundo motivo, y Hungría, mediante su segundo motivo formulado con carácter subsidiario, alegan que el artículo 1 de la Directiva 2020/1057 no cumple las exigencias derivadas del principio de no discriminación.

1189 La República de Bulgaria y la República de Chipre argumentan a este respecto que el hecho de hacer aplicables a las operaciones de transporte entre terceros países las normas en materia de desplazamiento, a la vez que se eximen las operaciones de transporte bilateral de estas normas, da lugar a un trato diferente de situaciones que son similares, o incluso idénticas, lo cual es contrario al principio de no discriminación.

1190 En primer lugar, alegan que esta diferencia de trato entre operaciones de transporte entre terceros países y operaciones de transporte bilateral tiene como efecto otorgar a los conductores una protección social diferenciada en función de la nacionalidad de su empleador y del lugar en el que se desarrollan las operaciones. Así, a modo de ejemplo, para unas mercancías cargadas en Italia con destino a Fráncfort (Alemania), un conductor será considerado desplazado en Alemania si su empleador es portugués, pero no si el empleador es italiano. Pues bien, en ambos casos, el vínculo de conexión con el territorio alemán es, no obstante, el mismo, ya que la descarga de las mercancías tiene lugar en Alemania. Aparte de que los conductores experimentan tratos diferentes en función de los itinerarios de transporte, existe incluso una discriminación entre los conductores empleados por un mismo transportista.

1191 En segundo lugar, la República de Bulgaria y la República de Chipre alegan que esta diferencia de trato entre las operaciones de transporte entre terceros países y las operaciones de transporte bilateral tiene un efecto negativo más significativo en las empresas que llevan a cabo operaciones del primer tipo que en aquellas que efectúan principal o exclusivamente operaciones de transporte bilateral.

1192 En tercer lugar, dicha diferencia de trato entre operaciones de transporte entre terceros países y operaciones de transporte bilateral vulnera el principio de igualdad entre Estados miembros, ya que ciertos Estados miembros sufren los efectos de esta diferencia de manera más acusada que otros.

1193 En cuarto y último lugar, aducen que, debido a esta misma diferencia de trato, las empresas de transporte se enfrentan a costes salariales y administrativos diferentes en función del país de carga o de descarga. En consecuencia, dichas empresas tienen incentivos para facturar tarifas diferentes por operaciones relativas a las mismas mercancías referidas a las mismas relaciones de tráfico, en función del país de origen o de destino de los productos transportados, lo que resulta contrario al espíritu del artículo 95 TFUE, apartado 1.

1194 Rumanía arguye que son esencialmente las empresas de transporte establecidas en Estados miembros situados en la periferia de la Unión quienes soportarán los costes administrativos y financieros vinculados al desplazamiento y las que se verán disuadidas de efectuar operaciones reguladas por el artículo 1, apartados 3 a 6, de la Directiva 2020/1057, puesto que la competitividad de estas empresas se verá *de facto* reducida a cero. Por lo demás, no puede garantizarse la protección social de los conductores si las empresas de transporte de la zona periférica de la Unión son expulsadas del mercado. Según otra hipótesis, los conductores se verán obligados a trasladarse a un Estado miembro mejor situado en relación con el centro de las operaciones de transporte en la Unión. Por ello, resulta dudoso en qué medida las disposiciones impugnadas del artículo 1 de esta Directiva son conformes con los objetivos enunciados en los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE.

1195 Por lo demás, a juicio de Rumanía, no solo las disposiciones en cuestión de la Directiva 2020/1057, sino también las que son objeto de sus recursos solicitando la anulación parcial de los Reglamentos 2020/1054 y 2020/1055 (asuntos C-546/20 y C-547/20) tienen como efecto, tanto consideradas aisladamente como en su conjunto, someter a una discriminación a las empresas de transporte establecidas en Estados miembros situados en la periferia de la Unión.

1196 Según Rumanía, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia invocada por el Parlamento y el Consejo, derivada de las sentencias de 21 de junio de 2018, Polonia/Parlamento y Consejo (C-5/16, EU:C:2018:483), apartado 167, y de 13 de marzo de 2019, Polonia/Parlamento y Consejo (C-128/17, EU:C:2019:194), apartado 106, no puede aplicarse *mutatis mutandis* en los presentes asuntos. En lo referente a las disposiciones impugnadas del «Paquete de movilidad», no solo se ha omitido tomar en consideración la situación particular de un único Estado miembro. Muy al contrario, las medidas impugnadas separan a los Estados miembros en dos grandes categorías según su situación geográfica, a saber, por una parte, un centro favorecido y, por otra parte, una periferia desfavorecida, aunque en proporciones variables. Pues bien, las normas adoptadas a escala de la Unión deben tener en cuenta estas diferencias y tratar de compensarlas, reduciendo los desfases existentes, así como centrándose en un reparto más homogéneo tanto de los beneficios como de los costes de la pertenencia a la Unión.

1197 A su entender, el Consejo admite, además, en esencia, que la Directiva 2020/1057 facilita las operaciones de transporte bilateral, pero no las operaciones de transporte entre terceros países y, por consiguiente, no las operaciones efectuadas por las empresas de transporte establecidas en Estados miembros situados en la Europa del Este, fuera de la zona en la que se concentra el transporte internacional por carretera.

1198 Por su parte, Hungría alega que, en la práctica, resulta posible distinguir dos tipos de operaciones de transporte combinado, a saber, por un lado, las operaciones acompañadas y, por otro lado, las operaciones no acompañadas. En el supuesto de que el conductor acompañe al vehículo y a su carga durante todo el transporte, se trata, a fin de cuentas, de una única operación de transporte. Solo varía el medio de transporte. En este caso, la operación de transporte combinado es

esencialmente asimilable a una operación de transporte bilateral, de manera que el principio fundamental de igualdad de trato justifica que la exención prevista en el artículo 1, apartado 3, de la Directiva 2020/1057 cubra la totalidad de la operación, a saber, los dos trayectos por carretera.

1199 Para Hungría, sin embargo, en virtud del artículo 1, apartado 6, de esta Directiva, se considera que un conductor no está desplazado cuando efectúe una operación de transporte combinado únicamente en el caso en que el trayecto por carretera, considerado de forma aislada, consista en operaciones de transporte bilateral, tal como se definen en el artículo 1, apartado 3, de dicha Directiva. El legislador de la Unión escindió así artificialmente las operaciones de transporte combinado en dos trayectos por carretera, el trayecto inicial y el trayecto final, uno de los cuales no cumple la condición relativa a las operaciones de transporte bilateral. Por consiguiente, dicho legislador, al no extender a las operaciones de transporte combinado acompañadas el beneficio de la exención prevista para las operaciones de transporte bilateral de mercancías, vulneró el principio de igualdad de trato.

1200 El Parlamento y el Consejo alegan que estos motivos y alegaciones son infundados.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

i) Consideraciones preliminares

1201 En primer lugar, debe observarse que, si bien la República de Bulgaria y la República de Chipre solicitan la anulación de la Directiva 2020/1057 en su totalidad, de la argumentación esgrimida por estos Estados miembros, basada en la violación de los principios de igualdad de trato y de no discriminación, se desprende que cuestionan especialmente la distinción efectuada en el artículo 1, apartados 3 y 4, de esta Directiva, entendido a la luz de su considerando 13, entre operaciones de transporte entre terceros países y operaciones de transporte bilateral.

1202 En segundo lugar, la argumentación formulada por Hungría dirigida a demostrar la violación de estos principios se concentra únicamente en el artículo 1, apartado 6, de la Directiva 2020/1057, relativo a las operaciones de transporte combinado.

1203 Por último, en tercer lugar, en lo referente a la argumentación formulada por Rumanía, debe señalarse que este Estado miembro solicita la anulación del artículo 1, apartados 3 a 6, de la Directiva 2020/1057, afirmando que las normas que se establecen en ellos tienen el efecto de disuadir a las empresas de transporte establecidas en la «periferia de la Unión» de llevar a cabo los tipos de operaciones contempladas en estas disposiciones, a la vez que pone específicamente de relieve los supuestos efectos negativos para estas empresas que resultan de la distinción entre operaciones de transporte entre terceros países y operaciones de transporte bilateral.

1204 [En su versión rectificada mediante auto de 19 de diciembre de 2024] A este respecto, no obstante, procede constatar, en la medida en que, en primer término, Rumanía invoca la infracción del artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2020/1057, que este Estado miembro se limita a afirmar, en términos generales, que los Estados miembros situados en la «periferia de la Unión» sufren una discriminación indirecta debido a las disposiciones impugnadas de este artículo 1, sin explicar en qué sentido dicho apartado 5 puede ser fuente de inconvenientes para estos Estados miembros, cuando esta última disposición otorga al transportista responsable de una operación que transite por el territorio de un Estado miembro el beneficio de una exención de las normas en materia de desplazamiento si se cumplen los requisitos que establece. Pues bien, tal exención puede limitar

las repercusiones de la distancia más o menos grande entre el Estado miembro en el que está establecido el transportista y otro Estado miembro en el que tenga lugar la carga o la descarga de mercancías, o bien la recogida o el depósito de pasajeros, sobre la cuestión de si la operación de transporte por carretera de que se trata está sujeta a las normas relativas al desplazamiento de trabajadores establecidas por la Directiva 96/71.

1205 De la misma manera, en la medida en que, en segundo término, Rumanía se refiere al artículo 1, apartado 6, de la Directiva 2020/1057, este Estado miembro tampoco justifica de qué manera esta disposición relativa a las operaciones de transporte combinado vulnera los principios de igualdad de trato y de no discriminación, desfavoreciendo esencialmente a las empresas de transporte establecidas en Estados miembros situados en la «periferia de la Unión». En efecto, la alegación formulada para demostrar el carácter discriminatorio del conjunto de las disposiciones que figuran en el artículo 1, apartados 3 a 6, de la Directiva 2020/1057, según la cual la cuota de mercado de los transportes internacionales de los operadores establecidos en los Estados miembros situados en la «periferia de la Unión» está en aumento, no permite demostrar la vulneración de estos principios.

1206 A la vista de lo anterior, resta examinar las alegaciones mediante las cuales se reprocha al legislador de la Unión haber distinguido, en el artículo 1, apartados 3 y 4, de esta Directiva, entendido a la luz de su considerando 13, entre operaciones de transporte entre terceros países y operaciones de transporte bilateral a los efectos de la aplicación de las normas en materia de desplazamiento, así como las alegaciones específicas formuladas por Hungría relativas a la aplicación de estas normas al transporte combinado, según se establece en el artículo 1, apartado 6, de dicha Directiva.

ii) Sobre la existencia de los supuestos tratos discriminatorios

1207 Está acreditado que las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057, por cuanto establecen normas específicas relativas sobre el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, se aplican indistintamente a todas las empresas de transporte afectadas, con independencia del Estado miembro en el que están establecidas, a todos los conductores, sea cual sea su nacionalidad y el Estado miembro en el que está establecido su empleador, así como a todos los Estados miembros, de manera que no suponen una discriminación directa prohibida por el Derecho de la Unión.

1208 Por tanto, procede examinar, de conformidad con la jurisprudencia citada en los apartados 308 a 310 de la presente sentencia, si dichas disposiciones, en la medida en que distinguen las operaciones contempladas en el apartado 1206 de esta sentencia, aplican de manera injustificada normas diferentes a situaciones comparables, a la vista, en particular, del objetivo perseguido por estas y, por ello, son constitutivas de una discriminación indirecta prohibida por el Derecho de la Unión, al poder afectar en mayor medida, por su propia naturaleza, a las empresas de transporte establecidas en Estados miembros situados en la «periferia de la Unión», a los conductores empleados por estas empresas y a este grupo de Estados miembros.

1209 Como se desprende de la jurisprudencia mencionada en el apartado anterior, el carácter comparable de las situaciones respectivas en cuestión a efectos del control del respeto del principio de igualdad de trato se aprecia, en concreto, a la luz del objeto y la finalidad del acto de la Unión que establece la distinción de que se trata.

1210 A este respecto, el objetivo perseguido por la Directiva 2020/1057 consiste, como se desprende de sus considerandos 3 y 7, en establecer normas específicas, para la determinación del Estado miembro cuyas condiciones de trabajo y empleo se garantizan a los conductores del transporte por carretera, que reflejen las particularidades de la gran movilidad de los trabajadores en este sector y que, para el buen funcionamiento del mercado interior, ofrezcan un equilibrio entre la mejora de las condiciones sociales y laborales de estos conductores y la facilitación del ejercicio de la libre prestación de servicios de transporte por carretera basada en una competencia leal entre empresas de transporte.

1211 En el marco de este objetivo general perseguido por la Directiva 2020/1057, como se desprende del considerando 9 de esta Directiva, se inscribe el objetivo específico de las disposiciones de su artículo 1, que precisan en qué circunstancias los conductores están o no sujetos a las normas relativas al desplazamiento de larga duración establecidas en la Directiva 96/71.

1212 Por consiguiente, procede examinar, teniendo en cuenta este objetivo, si el legislador de la Unión dispensó, en el artículo 1 de la Directiva 2020/1057, un trato discriminatorio a las operaciones de transporte entre terceros países y a las operaciones de transporte combinado en relación con las operaciones de transporte bilateral.

– Sobre el supuesto trato discriminatorio de las operaciones de transporte entre terceros países en relación con las operaciones de transporte bilateral

1213 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la existencia de una supuesta discriminación entre las empresas de transporte y los conductores que estas emplean dependiendo de si efectúan operaciones de transporte entre terceros países u operaciones de transporte bilateral, se ha recordar que resulta de las disposiciones del artículo 1 de la Directiva 2020/1057, en particular, de su apartado 3, párrafo primero, y de su apartado 4, párrafo primero, entendidos a la luz de su considerando 13, que un conductor que realiza operaciones de transporte bilateral no se considera desplazado, en el sentido de la Directiva 96/71, mientras que un conductor que efectúe operaciones de transporte entre terceros países, en principio, es considerado como tal. Además, el artículo 1, apartados 3, párrafos tercero a quinto, y 4, párrafos tercero y cuarto, de la Directiva 2020/1057 establece que las exenciones para las operaciones de transporte bilateral previstas en estos apartados también se aplican a ciertas actividades adicionales vinculadas a dichas operaciones.

1214 De ello se desprende que la diferencia de trato que resulta, a los efectos de la aplicación de las normas en materia de desplazamiento, de estas disposiciones de la Directiva 2020/1057 entre las operaciones de transporte entre terceros países y las operaciones de transporte bilateral se basa en los tipos de operaciones de transporte de que se trata, que se distinguen por el vínculo de conexión entre el conductor y el servicio prestado, por una parte, y el territorio del Estado miembro de acogida y el del Estado miembro de establecimiento, por otra. En efecto, mientras que, en la situación de una operación de transporte bilateral, la naturaleza del servicio está estrechamente vinculada con el Estado miembro de establecimiento, no sucede lo mismo en el caso de una operación de transporte entre terceros países, en la que el conductor efectúa operaciones de un país a otro, ninguno de los cuales es el Estado miembro de establecimiento.

1215 De ello se deduce que las operaciones de transporte entre terceros países y las operaciones de transporte bilateral no son comparables en relación con el objetivo perseguido por la Directiva 2020/1057 y, más concretamente, al de las normas previstas en el artículo 1 de esta Directiva, que se recuerdan en los apartados 1210 y 1211 de la presente sentencia. Por consiguiente, como señaló

el Abogado General en el punto 1086 de sus conclusiones, ni los conductores ni las empresas de transporte implicados en estas dos categorías de operaciones de transporte se encuentran en una situación comparable respecto de este último objetivo.

1216 Esta conclusión no se ve desvirtuada por los ejemplos concretos de operaciones de transporte invocados por los Estados miembros demandantes y que, según estos últimos, demuestran que dos conductores diferentes pueden realizar un trabajo de la misma naturaleza, trabajando, según los casos, para una misma y única empresa, siendo así que, debido a las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057, estos dos conductores no disfrutarán de las mismas condiciones de trabajo y empleo y, en particular, del mismo nivel retributivo.

1217 A este respecto, basta con señalar que esta argumentación se basa en la premisa errónea de que la apreciación de la comparabilidad de las situaciones respectivas de estos conductores para la determinación de la aplicación de las normas en materia de desplazamiento debe efectuarse únicamente en función de la naturaleza de su trabajo, cuando, como se desprende de las consideraciones anteriores, el vínculo que conecta al conductor en cuestión y al servicio prestado con el Estado miembro de establecimiento o con el Estado miembro de acogida es el factor pertinente, habida cuenta del objetivo perseguido por las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057, a los efectos de esta apreciación.

1218 En todo caso, debe subrayarse que el legislador de la Unión, como se desprende del apartado 247 de la presente sentencia, dispone de un amplio margen de apreciación para definir la política común de transportes, en la que están comprendidas las medidas establecidas en la Directiva 2020/1057. Esta última, adoptada sobre la base del artículo 91 TFUE, apartado 1, implica decisiones de naturaleza política y apreciaciones complejas relativas a las repercusiones económicas y sociales de estas medidas.

1219 Por consiguiente, no cabe acusar al legislador de la Unión de haber vulnerado los principios de igualdad de trato y de no discriminación únicamente porque, en el marco del ejercicio de este amplio margen de apreciación, ha decidido fijar criterios generales para la apreciación de la existencia de un vínculo de conexión suficiente entre el servicio de transporte prestado y el territorio del Estado miembro de acogida, en lugar de dejar a los agentes afectados la tarea de comprobar la existencia de tal vínculo de conexión en cada caso concreto.

1220 En lo referente, en segundo lugar, a la existencia de una supuesta discriminación entre los Estados miembros que vulnera el principio de igualdad de trato entre estos ante los Tratados, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 2, ciertamente no puede excluirse que algunos Estados miembros se vean afectados en mayor medida que otros por la distinción establecida en el artículo 1, apartados 3 y 4, de la Directiva 2020/1057, leído en relación con su considerando 13, entre operaciones de transporte bilateral y operaciones de transporte entre terceros países.

1221 En efecto, no ha resultado controvertido que una parte significativa de la demanda en el mercado de los transportes se concentra en los Estados miembros situados más en el «centro de la Unión», de manera que es posible que las empresas de transporte que, según los Estados miembros demandantes, están establecidas en la «periferia de la Unión» sean quienes efectúen la mayoría de las operaciones de transporte entre terceros países en la Unión y que, por tanto, estén sujetas más a menudo a las normas en materia de desplazamiento, mientras que sus competidoras que están establecidas más en el «centro de la Unión» realizan principal o exclusivamente operaciones de transporte bilateral.

1222 Sin embargo, debe recordarse, por una parte, que, según la jurisprudencia expuesta en el apartado 332 de la presente sentencia, un acto de la Unión que tenga por objeto igualar las normas de los Estados miembros, siempre y cuando se aplique por igual a todos los Estados miembros, no puede considerarse discriminatorio, ya que tal acto de armonización crea inevitablemente efectos diversos según la situación anterior de las diferentes legislaciones y prácticas nacionales.

1223 En los presentes asuntos, mediante la adopción de normas sectoriales en materia de desplazamiento de trabajadores destinadas a aplicarse en toda la Unión con el fin de garantizar el buen funcionamiento del mercado interior, el legislador de la Unión pretendía lograr, como se desprende de los considerandos 3, 7 y 9 de la Directiva 2020/1057, un equilibrio entre, por un lado, la mejora de las condiciones sociales y laborales de los conductores y, por otro lado, la facilitación del ejercicio de la libre prestación de servicios de transporte por carretera basado en una competencia leal entre empresas de transporte.

1224 En este contexto, el planteamiento consistente en distinguir entre distintos tipos de operaciones de transporte a los efectos de la aplicación de las normas en materia de desplazamiento, lejos de menoscabar la igualdad entre los Estados miembros, tiene por objeto, al contrario, como se desprende en esencia del considerando 4 de esta Directiva, subsanar las desigualdades de trato que habían podido producirse anteriormente, debido a las discrepancias existentes entre los Estados miembros en la interpretación, aplicación y ejecución de las disposiciones aplicables antes de la entrada en vigor de dicha Directiva, unas discrepancias que habían generado una enorme carga administrativa para conductores y empresas de transporte.

1225 Por otra parte, la posible diferencia de las repercusiones de las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057 en los Estados miembros dependiendo de si están situados en el «centro de la Unión» o en la «periferia de la Unión», según se ha mencionado en los apartados 1220 y 1221 de la presente sentencia, no resulta del carácter supuestamente discriminatorio de la distinción entre operaciones de transporte entre terceros países y operaciones de transporte bilateral, sino esencialmente del modelo de explotación económica por el que han optado las empresas de transporte establecidas en algunos Estados miembros, por cuanto las operaciones de transporte efectuadas por empresas de transporte que prestan la mayoría o la totalidad de sus servicios en Estados miembros alejados del Estado miembro en el que se encuentran establecidas, con independencia de cuál sea este, son más susceptibles de ser calificadas como operaciones de transporte entre terceros países y, por tanto, de estar sujetas a las normas en materia de desplazamiento.

1226 Ciertamente, la aplicación de estas normas puede representar una carga más importante para los empresarios que prestan estos últimos servicios de transporte en Estados miembros en los que el nivel de protección social, en particular en materia salarial, es más elevado que en sus Estados miembros de establecimiento.

1227 Sin embargo, tal consecuencia es inherente a los objetivos perseguidos por la Directiva 2020/1057, que precisamente pretende garantizar una competencia leal entre empresas de transporte al garantizar a los conductores que prestan un servicio de transporte que presente un vínculo de conexión suficiente con el territorio de un Estado miembro de acogida el disfrute de condiciones de trabajo y empleo iguales a las aplicables a los demás conductores que también prestan tales servicios en ese territorio. Por lo demás, el mero hecho de que los intereses de algunos agentes puedan verse afectados en una mayor medida respecto de otros es inherente a la búsqueda de un equilibrio entre diversos intereses contrapuestos, que es característico de la acción legislativa. Así

pues, en los presentes asuntos, tal consecuencia resulta indisociable del objetivo perseguido por esta Directiva consistente en mejorar las condiciones sociales y laborales de los conductores, a la vez que se garantiza la competencia leal entre empresas de transporte.

1228 A mayor abundamiento, como se ha señalado en el apartado 322 de la presente sentencia, una disposición del Derecho de la Unión no puede considerarse, en sí misma, contraria a los principios de igualdad de trato y de no discriminación por el mero hecho de que conlleva unas consecuencias diferentes para ciertos operadores económicos, cuando esta situación sea consecuencia de condiciones de explotación distintas en las que se encuentran estos, especialmente debido a su situación geográfica, y no de una desigualdad jurídica que sea inherente a la disposición impugnada.

1229 En cualquier caso, aun suponiendo que las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057 conduzcan a tratar de manera diferente situaciones comparables, en el sentido de la jurisprudencia que se recuerda en el apartado 308 de la presente sentencia, este tratamiento estaría objetivamente justificado por los objetivos perseguidos en el marco de la política común de transportes, con arreglo al artículo 90 TFUE. Estos objetivos incluyen, en particular, la mejora de las condiciones de trabajo, que se menciona en el preámbulo del Tratado FUE y en el artículo 151 TFUE, párrafo primero, así como la garantía de una protección social adecuada, a la que se refieren el artículo 9 y el artículo 151, párrafo primero, de este Tratado.

1230 En lo referente, en tercer lugar, a la argumentación específica esgrimida por la República de Bulgaria y la República de Chipre, basada en la infracción del artículo 95 TFUE, apartado 1, se ha de recordar que esta disposición prohíbe, respecto del tráfico dentro de la Unión, «las discriminaciones que consistan en la aplicación por un transportista, para las mismas mercancías y las mismas relaciones de tráfico, de precios y condiciones de transporte diferentes por razón del país de origen o de destino de los productos transportados».

1231 En la medida en que la República de Bulgaria y la República de Chipre afirman que los transportistas se verán alentados a facturar tarifas diferentes por las mismas mercancías y los mismos trayectos en función del país de origen o de destino de dichas mercancías, con el fin de hacer frente a los costes salariales y administrativos diferentes resultantes de las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057, debe señalarse, por una parte, que estas disposiciones tienen por objeto garantizar unas condiciones de trabajo satisfactorias y una mayor protección social a los conductores mediante el establecimiento de los criterios de aplicación de las normas relativas al desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera. De este modo, dichas disposiciones no regulan en absoluto los precios o las condiciones de transporte en sí mismas y, por tanto, no pueden considerarse comprendidas entre las medidas a las que se refiere el artículo 95 TFUE, apartado 1.

1232 Por otro lado, según se desprende de los apartados 1213 a 1224 de la presente sentencia, la diferencia establecida en el artículo 1 de la Directiva 2020/1057 en cuanto a la aplicación de las normas en materia de desplazamiento a las operaciones de transporte bilateral y a las operaciones de transporte entre terceros países no se basa en el país de origen o de destino de las mercancías en cuestión, sino en el hecho de que el servicio prestado en el marco de estos dos tipos de operaciones no presenta el mismo vínculo de conexión con el Estado miembro de establecimiento.

1233 En cuarto lugar, en la medida en que Rumanía invoca, en virtud del segundo motivo de su recurso, basado formalmente en la violación del principio de no discriminación, la infracción de los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE, su argumentación se confunde con la presentada por la República de Bulgaria y la República de Chipre en el marco del cuarto motivo de sus recursos respectivos, así como con la presentada por la República de Polonia en el marco de los motivos segundo y tercero de su recurso. Por lo tanto, esta argumentación se examinará en dicho contexto.

1234 A la vista de cuanto antecede, no cabe considerar que vulnere los principios de igualdad de trato y de no discriminación el planteamiento seguido por el legislador de la Unión en el artículo 1, apartados 3 y 4, de la Directiva 2020/1057, leído en relación con el considerando 13 de esta, que consiste, de manera general, en distinguir entre diferentes tipos de operaciones de transporte en función del vínculo de conexión entre el conductor y el servicio prestado, por una parte, y el territorio del Estado miembro de acogida o el territorio del Estado miembro de establecimiento, por otra parte, a los efectos de la aplicación de las normas en materia de desplazamiento y, en particular, en hacer que estas normas sean aplicables a las operaciones de transporte entre terceros países, a la vez que exime de dichas normas a las operaciones de transporte bilateral y a ciertas actividades adicionales relacionadas con estas.

– Sobre el supuesto trato discriminatorio de las operaciones de transporte combinado en relación con las operaciones de transporte bilateral

1235 Mediante su argumentación referida al artículo 1, apartado 6, de la Directiva 2020/1057, relativo al transporte combinado, Hungría sostiene que, cuando el mismo conductor acompaña al vehículo y a su carga durante la totalidad de una operación de transporte combinado, esta operación en su conjunto debería asimilarse a una operación de transporte bilateral, de manera que los dos trayectos por carretera puedan gozar de la exención de las normas en materia de desplazamiento, dado que únicamente el medio de transporte varía entre las diferentes partes de tal operación de transporte combinado. Así pues, esta argumentación se basa en la premisa de que tal operación de transporte combinado, considerada en su conjunto, es comparable a una operación de transporte bilateral, en relación con el objetivo perseguido por las normas establecidas en el artículo 1 de la Directiva 2020/1057.

1236 A este respecto, de la definición que figura en el artículo 1 de la Directiva 92/106, al que se remite el artículo 1, apartado 6, de la Directiva 2020/1057, se desprende que las operaciones de transporte combinado consisten en transportes de mercancías entre Estados miembros para los cuales se utiliza la carretera para la parte inicial o final del trayecto, mientras que se utiliza el ferrocarril, una vía navegable o un tramo marítimo que supere una distancia mínima para la otra parte del trayecto.

1237 Pues bien, como se desprende de su propio título, la Directiva 2020/1057 tiene por objeto establecer normas específicas para el desplazamiento de los conductores únicamente en el sector del transporte por carretera. Del mismo modo, como se desprende del apartado 1210 de la presente sentencia, el objetivo perseguido por esta Directiva, y más concretamente por su artículo 1, consiste en establecer normas a efectos de la determinación del Estado miembro cuyas condiciones de trabajo y empleo se garantizan a los conductores, que reflejen las particularidades de este sector, siendo así que la aplicación de las normas en materia de desplazamiento a un conductor determinado depende de la existencia de un vínculo suficiente entre este y el servicio que presta en el territorio del Estado miembro de acogida.

1238 Desde esta perspectiva, el artículo 1, apartado 6, de la Directiva 2020/1057, que regula el tratamiento que debe darse a los trayectos por carretera que forman parte de una operación de transporte combinado, exime de las normas en materia de desplazamiento al trayecto por carretera, inicial o final, de tal operación cuando ese trayecto por carretera, considerado de forma aislada, consiste en operaciones de transporte bilateral tal como se definen en el artículo 1, apartado 3, de esta Directiva.

1239 Pues bien, debe recordarse que el legislador de la Unión, como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 247 de la presente sentencia, dispone de un amplio margen de apreciación para definir la política común de transportes, en la que están comprendidas las medidas establecidas en la Directiva 2020/1057. Esta última, adoptada sobre la base del artículo 91 TFUE, apartado 1, implica decisiones de naturaleza política y apreciaciones complejas relativas a las repercusiones económicas y sociales de estas medidas.

1240 En consecuencia y habida cuenta de la jurisprudencia resumida en el apartado 309 de la presente sentencia, de la que se deduce que la comparabilidad de las situaciones respectivas examinadas se aprecia a la vista del objeto y de los objetivos del acto del Derecho de la Unión que se ha de interpretar, no cabe criticar al legislador de la Unión por haber considerado, en el ejercicio de este margen de apreciación, que únicamente pueden asimilarse a una operación de transporte bilateral a los efectos de la aplicación de las normas en materia de desplazamiento las partes de una operación de transporte combinado que se efectúen por carretera y no esta última operación en su conjunto.

1241 Esta constatación no se ve desvirtuada por la alegación de que es artificial escindir una operación de transporte combinado en dos trayectos por carretera separados cuanto el transporte sea realizado, respecto de toda esta operación, por el mismo conductor. En efecto, el hecho de que las mercancías puedan ser acompañadas por el mismo conductor durante la totalidad de dicha operación carece de pertinencia a este respecto, toda vez que está acreditado que uno de los medios de transporte de los que se compone esta misma operación no está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2020/1057, cuyo objeto es establecer normas específicas para el desplazamiento de los conductores únicamente en el sector del transporte por carretera.

1242 La conclusión expuesta en el apartado 1240 de la presente sentencia tampoco resulta desvirtuada por el hecho de que, en su caso, una operación de transporte combinado deba considerarse como una operación única que persigue fines distintos de aquellos para los que están previstas las normas que figuran en el artículo 1 de la Directiva 2020/1057. En efecto, aun suponiendo que así sea, dicha circunstancia no permite demostrar que el legislador de la Unión haya vulnerado, dado el amplio margen de apreciación de que dispone para definir la política común de transportes, los principios de igualdad de trato y de no discriminación al considerar que únicamente las partes de una operación de transporte combinado que se realicen por carretera pueden asimilarse a una operación de transporte bilateral a los efectos de la aplicación de las normas en materia de desplazamiento.

1243 Por último, el hecho de que se considere que solo uno de los dos trayectos por carretera de que se compone una operación de transporte combinado cumple los requisitos previstos en el artículo 1, apartado 6, de la Directiva 2020/1057, leído en relación con el artículo 1, apartado 3, de esta Directiva, a los efectos de disfrutar de una exención en virtud de esta disposición, no es más que la consecuencia de la toma en consideración de las características específicas de cada uno de estos trayectos. En efecto, según se desprende del considerando 12 de dicha Directiva, cuando tal trayecto por carretera, considerado de forma aislada, puede asimilarse a una operación de

transporte bilateral, la naturaleza del servicio prestado durante este trayecto por carretera está estrechamente vinculada con el Estado miembro de establecimiento, lo que justifica la extensión de la exención prevista en este apartado 3 a dicho trayecto por carretera.

1244 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede concluir que, al no asimilar las operaciones de transporte combinado, cuando el mismo conductor acompaña al vehículo y a su carga, a las operaciones de transporte bilateral contempladas en el artículo 1, apartado 3, de la Directiva 2020/1057, el legislador de la Unión no violó los principios de igualdad de trato y de no discriminación.

1245 Esta conclusión no resulta cuestionada por la alegación de Rumanía, basada en el efecto discriminatorio global que resulta del conjunto de las disposiciones incluidas en el «Paquete de movilidad», que es objeto de los tres recursos interpuestos por este Estado miembro en los asuntos C-546/20 a C-548/20. En efecto, basta con señalar que Rumanía no ha demostrado, en el asunto C-548/20, que de la Directiva 2020/1057 resulte una discriminación y que las alegaciones de este Estado miembro a este respecto dirigidas contra los Reglamentos 2020/1054 y 2020/1055, ya examinadas en el marco de los recursos correspondientes a los asuntos C-546/20 y C-547/20, se han desestimado.

1246 Por consiguiente, procede desestimar por infundados el primer motivo de la República de Lituania, el segundo motivo de la República de Bulgaria, el segundo motivo de Rumanía, el segundo motivo de la República de Chipre y el segundo motivo de Hungría formulado con carácter subsidiario.

c) Sobre la violación del principio de proporcionalidad

1247 La República de Lituania, mediante sus motivos segundo y tercero, la República de Bulgaria, mediante su primer motivo, Rumanía, mediante su primer motivo, la República de Chipre, mediante su primer motivo, Hungría, mediante su primer motivo invocado con carácter subsidiario, y la República de Polonia, mediante su primer motivo, alegan que el artículo 1 de la Directiva 2020/1057 o ciertas disposiciones de este incumplen las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad.

1248 Por un lado, estos Estados miembros niegan que el legislador de la Unión haya realizado el examen de la proporcionalidad de las disposiciones que figuran en el artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057, en particular debido a la ausencia de una evaluación de impacto referida a la versión definitiva de estas disposiciones o de algunas de ellas. En particular, si bien el tercer motivo de la República de Lituania se basa formalmente en la vulneración del principio de «buena legislación» y en la existencia de «vicios sustanciales de forma», de la argumentación formulada en su apoyo se deduce que este Estado miembro en realidad pretende demostrar la existencia de una vulneración del principio de proporcionalidad debido a que no se han evaluado debidamente los efectos del artículo 1, apartado 3, de esta Directiva. Del mismo modo, a este respecto, aunque, en el marco de su primer motivo invocado con carácter subsidiario, formalmente Hungría alega la comisión de un error manifiesto de apreciación y la vulneración del principio de proporcionalidad, su argumentación en este contexto está únicamente dirigida a demostrar la vulneración de este último principio.

1249 Por otro lado, dichos Estados miembros, a excepción de Hungría, cuestionan la proporcionalidad en sí misma de los criterios o de algunos de ellos, establecidos en el artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057, a los efectos de la determinación de las situaciones en las que las normas en materia de desplazamiento son aplicables a los conductores en el sector del transporte por carretera.

1) Sobre la realización por el legislador de la Unión de un examen de la proporcionalidad del artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057

i) Alegaciones de las partes

1250 La República de Bulgaria y la República de Chipre recuerdan que el legislador de la Unión decidió aplicar a las operaciones de transporte entre terceros países, sin limitación temporal, las normas en materia de desplazamiento, a la vez que eximió de estas normas a las operaciones de transporte bilateral. Pues bien, el Parlamento y el Consejo no disponían de una evaluación de impacto de esta legislación, aunque tal evaluación fue solicitada de forma reiterada por diversos Estados miembros, ni de cualquier otra información que hubiera podido confirmar que esta diferencia de trato entre operaciones de transporte bilateral y operaciones de transporte entre terceros países era proporcionada. En efecto, la propuesta de Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores preveía un planteamiento fundamentalmente diferente.

1251 La República de Lituania argumenta que el artículo 1, apartado 3, de la Directiva 2020/1057 viola el principio de «buena legislación», en la medida en que los efectos de esta disposición no se evaluaron debidamente.

1252 Este Estado miembro destaca, a este respecto, que, en virtud del artículo 11 TUE, apartado 3, con el objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión tiene la obligación de mantener amplias consultas con las partes interesadas. El artículo 2 del Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad también impone a la Comisión una obligación similar de proceder a amplias consultas. Lo mismo sucede con el artículo 5 de este Protocolo, que dispone que los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad y exige que todo proyecto de acto legislativo incluya unos pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de estos principios, de lo que se deduce que estos proyectos deben tener debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga que recaiga en los agentes económicos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar. Asimismo, con arreglo al Acuerdo Interinstitucional, incumbe a la Comisión realizar evaluaciones de impacto de sus iniciativas legislativas que previsiblemente tengan un impacto económico, medioambiental o social significativo.

1253 Sin duda, es posible no efectuar una evaluación de impacto en algunos supuestos. Sin embargo, en el presente caso, ninguna razón objetiva justificaba la ausencia de una evaluación de impacto y, por lo demás, las instituciones de la Unión no motivaron su decisión de no realizar tal evaluación. La sentencia de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo (C-482/17, EU:C:2019:1035), invocada por el Consejo, no es pertinente en este caso concreto, dado que, en el asunto que dio lugar a esa sentencia, se había efectuado una evaluación de impacto, mientras que, en el caso de autos, no se han evaluado las repercusiones de las disposiciones impugnadas.

1254 Según la República de Lituania, el carácter oportuno y necesario de las evaluaciones de impacto no puede interpretarse en el sentido de que corresponde a una apreciación puramente subjetiva, que dependa exclusivamente de la voluntad del legislador de la Unión. Al contrario, esta apreciación debe basarse en datos objetivos existentes, ya que se trata del único modo de garantizar que este legislador no abuse de su margen de apreciación.

1255 Rumanía formula críticas que son esencialmente idénticas respecto del artículo 1, apartados 3 a 6, de la Directiva 2020/1057. Alega en particular que los documentos que analizan exclusivamente la necesidad de una intervención legislativa en materia de desplazamiento son insuficientes. En efecto, la identificación de las soluciones necesarias y adecuadas para combatir las deficiencias constatadas no podía basarse únicamente en una evaluación de la situación preexistente del mercado de los transportes. También se debería haber realizado una evaluación real y exhaustiva de las consecuencias esperadas de las medidas contempladas. A este respecto, el mero hecho de que, durante el proceso legislativo, la Comisión indicó que el enfoque del legislador de la Unión garantizaba el mismo objetivo que la propuesta de Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores no subsana la ausencia de una evaluación de impacto.

1256 La República de Polonia arguye que, en el presente caso, nada indica que el Parlamento y el Consejo dispusieran de los datos necesarios que permitieran apreciar los efectos de las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057 en el medio ambiente, la situación económica de los distintos transportistas y el sector en su conjunto. En lo tocante, en particular, a los efectos económicos, los transportistas deben soportar costes elevados debido, por un lado, a la necesidad de ajustar la remuneración de los conductores a las tarifas en vigor en los Estados miembros atravesados. Según la información que figura en la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, pp. 9 y 10), existen diferencias fundamentales entre los Estados miembros en cuanto a los niveles salariales de los conductores. Estas cargas son desproporcionadas en relación con las ventajas obtenidas por los conductores y en términos de competencia leal cuando las operaciones de transporte en el Estado miembro afectado son infrecuentes o poco importantes, en particular, debido a su duración. Por otro lado, los costes administrativos relacionados con la aplicación de la normativa nacional del Estado miembro de acogida relativa al salario de los conductores pueden alcanzar hasta los 14 000 euros anuales para un único transportista, sin contar los gastos relativos a los controles y a las posibles multas.

1257 El incremento de los costes y las dificultades relacionadas con las operaciones de transporte entre terceros países y de cabotaje limitan el número de este tipo de operaciones, lo que, a su vez, influye en el aumento de los trayectos en vacío y da lugar, por consiguiente, a un descenso general del nivel de seguridad del tráfico por carretera en las principales vías de comunicación en la Unión, así como a una reducción del rendimiento del transporte por carretera. Esto se traduce asimismo en un incremento de las emisiones contaminantes.

1258 Por razones sustancialmente idénticas a las resumidas en los apartados 1250 a 1257 de la presente sentencia, Hungría arguye que la total ausencia de una evaluación de impacto es constitutiva de un error manifiesto de apreciación del legislador de la Unión y de una vulneración del principio de proporcionalidad.

1259 En particular, en una comunicación de 15 de abril de 2020 [la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo con arreglo al artículo 294 [TFUE], apartado 6, sobre la posición del Consejo relativa a la adopción de un reglamento por el que se modifican el Reglamento n.º 1071/2009, el Reglamento n.º 1072/2009 y el Reglamento n.º 1024/2012 con el fin de adaptarlos a la evolución del sector, de un reglamento por el que se modifican el Reglamento

n.º 561/2006 en lo que se refiere a los requisitos mínimos sobre los tiempos de conducción máximos diarios y semanales, las pausas mínimas y los períodos de descanso diarios y semanales y el Reglamento n.º 165/2014 en lo que se refiere al posicionamiento mediante tacógrafos, y de una directiva por la que se modifica la Directiva 2006/22 en lo que respecta a los requisitos de control del cumplimiento y se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71 y la Directiva 2014/67 para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y se modifica el Reglamento n.º 1024/2012 [COM(2020) 151 final]], la Comisión consideró que las restricciones impuestas a las operaciones de transporte combinado generarían problemas, en particular debido a que estas restricciones podían reducir la eficacia del apoyo a las operaciones de transporte multimodal de mercancías.

1260 El Parlamento y el Consejo alegan que los anteriores motivos y alegaciones son infundados.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

1261 En lo referente a la argumentación relativa a la supuesta ausencia de una evaluación de impacto o a la insuficiencia de esta, debe recordarse que, en la propuesta de Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, la Comisión propuso un sistema en cuyo marco, partiendo de la premisa de que la Directiva 96/71 era aplicable al sector del transporte por carretera, dos de los nueve elementos de las condiciones de trabajo y empleo del Estado miembro de acogida enumerados en el artículo 3, apartado 1, de esta Directiva, a saber, la duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas y la remuneración, no se aplicarían a los desplazamientos de una duración igual o menor de tres días cada mes cuando los conductores efectuaran operaciones de transporte internacional, en el sentido de los Reglamentos n.ºs 1072/2009 y 1073/2009. En cambio, según esta propuesta, si el período de desplazamiento superaba este umbral de tres días, serían aplicables todos los nueve elementos de dichas condiciones de trabajo y empleo a la totalidad del período de desplazamiento durante el mes en cuestión.

1262 Así pues, según la referida propuesta, los conductores que efectúan operaciones de transporte internacional habrían estado desplazados, en todos los casos, y la mayoría de las condiciones de trabajo y empleo del Estado miembro de acogida enumeradas en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 96/71 se habrían aplicado a estos conductores. Además, habría correspondido a los empresarios contabilizar el tiempo que cada conductor pasa cada mes en diferentes Estados miembros para determinar si también se aplican las normas de estos últimos referidas a la duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas y a la remuneración, contempladas en esta disposición.

1263 Al considerar que esta solución no era satisfactoria, el legislador de la Unión optó finalmente por una medida consistente en distinguir entre diferentes tipos de operaciones de transporte. Así pues, el artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057, entendido a la luz de su considerando 13, establece la exención de las normas en materia de desplazamiento, y, por tanto, de todas las condiciones de trabajo y empleo del Estado miembro de acogida, para cualquier operación de transporte bilateral, para cualquier operación de tránsito, así como para algunas partes de una operación de transporte combinado, mientras que sujeta, en principio, tanto las operaciones de transporte entre terceros países como las operaciones de cabotaje a estas normas.

1264 En consecuencia, consta que la Evaluación de impacto — pilar social no examinó los efectos derivados de la solución finalmente adoptada y que esta última no ha sido objeto de una evaluación de impacto complementaria.

1265 Sin embargo, debe subrayarse que, con arreglo a la jurisprudencia evocada en los apartados 218 a 226 de la presente sentencia, la evaluación de impacto no vincula al legislador de la Unión, por lo que este sigue siendo libre de adoptar medidas distintas de las que han sido objeto de esta evaluación. También se desprende esta jurisprudencia que, a los efectos de la apreciación de la proporcionalidad de las medidas que adopte, el legislador de la Unión puede tener en cuenta no solo la evaluación de impacto de que se trata, sino también cualquier otra fuente de información, incluida la que es de dominio público.

1266 Por lo tanto, el mero hecho de que, en los presentes asuntos, el legislador de la Unión adoptara, en la Directiva 2020/1057, disposiciones diferentes y, por lo demás, respecto de algunas, menos onerosas para las empresas de transporte por carretera que las inicialmente propuestas por la Comisión en la propuesta de Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores y que habían sido objeto de la Evaluación de impacto — pilar social no puede demostrar, por sí solo, que el legislador de la Unión haya vulnerado el principio de proporcionalidad.

1267 Contrariamente a lo que sugieren la República de Lituania y, en menor medida, Rumanía, estas consideraciones no se ven cuestionadas en absoluto por las estipulaciones del Acuerdo Interinstitucional. En efecto, si bien es cierto que el apartado 15 de este Acuerdo indica que «el Parlamento […] y el Consejo realizarán evaluaciones de impacto en relación con sus modificaciones sustanciales de la propuesta de la Comisión», esta apartado no establece, como ya se ha indicado en los apartados 224 y 231 de la presente sentencia, ninguna obligación vinculante para estas instituciones, dado que prevé únicamente la facultad de efectuar tal evaluación de impacto cuando, según sus términos expresos, el Parlamento y el Consejo «lo consideren oportuno y necesario para el procedimiento legislativo».

1268 Por consiguiente, en primer lugar, procede examinar las demás fuentes de información que mencionan el Parlamento y el Consejo para comprobar si, como afirman estas instituciones, estas permitían apreciar, en conjunto con la Evaluación de impacto — pilar social, los efectos derivados de la distinción realizada en el artículo 1, apartados 3 y 4, de la Directiva 2020/1057, leído en relación con su considerando 13, entre operaciones de transporte entre terceros países y operaciones de transporte bilateral.

1269 A este respecto, se ha señalar que, habida cuenta de la naturaleza de las normas previstas en el artículo 1 de la Directiva 2020/1057, los costes de explotación y de adaptación, así como los ahorros que puedan obtenerse, generados por una empresa determinada mediante la aplicación de estas normas, dependen de la medida en que dicha empresa efectúe diferentes tipos de operaciones de transporte. Pues bien, como destaca el Consejo, el legislador de la Unión disponía de los datos publicados por Eurostat relativos a los diferentes tipos de operaciones realizadas, en particular de los que figuran en un estudio relativo al período 2014-2018 [«Road freight transport by journey characteristics» (Transporte de mercancías por carretera según las características del trayecto), pp. 3 a 5, 10 y 11] y en un cuadro relativo al año 2018. Habida cuenta de que estos datos permitían determinar el volumen de las operaciones de transporte entre terceros países y de las operaciones de transporte bilateral realizado por año entre un par determinado de Estados miembros, podían constituir una fuente de información pertinente para el legislador de la Unión con el fin de apreciar la proporcionalidad de la distinción entre operaciones de transporte entre terceros países y operaciones de transporte bilateral finalmente adoptada en la Directiva 2020/1057.

1270 Asimismo, tales datos permiten, a su vez, apreciar la medida en que los conductores de los distintos Estados miembros serán considerados desplazados en otros Estados miembros, a los efectos de las normas establecidas en el artículo 1, apartados 3 y 4, de la Directiva 2020/1057, leído en relación con su considerando 13.

1271 Como ha afirmado también el Consejo ante el Tribunal de Justicia, estos datos relativos a los diferentes tipos de operaciones de transporte, combinados con la información contenida en la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, pp. 62 a 65) y con la que figura en los estudios accesibles al público en los que se basa esta evaluación, como, entre otros, el estudio de la Comisión (DG Move), titulado «Support study for an impact assessment for the revision of the social legislation in road transport — Final report» (Estudio en apoyo de la evaluación de impacto con miras a la revisión de la legislación social en el transporte por carretera — Informe final, mayo de 2017, pp. 62 a 76), y que versan, en particular, sobre las diferencias salariales entre distintos pares de Estados miembros, permiten estimar los costes resultantes de la distinción establecida en el artículo 1, apartados 3 y 4, de la Directiva 2020/1057, leído en relación con su considerando 13, entre operaciones de transporte entre terceros países y operaciones de transporte bilateral.

1272 A este respecto, resulta importante subrayar que los Estados miembros demandantes que han cuestionado la ausencia o la insuficiencia de la evaluación de impacto de la Directiva 2020/1057 no han explicado en qué sentido las constataciones del Consejo, según se exponen en los apartados 1269 a 1271 de la presente sentencia, son erróneas. Del mismo modo, tampoco se ha explicado de qué manera las conclusiones generales que figuran en la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, p. 60), según las cuales las repercusiones en la seguridad vial y la salud en el trabajo son marginales, no son extrapolables al modelo finalmente adoptado.

1273 A la vista de lo anterior, el legislador de la Unión disponía de elementos suficientes para evaluar los efectos derivados de la distinción entre operaciones de transporte bilateral y operaciones de transporte entre terceros países, que figuran en el artículo 1, apartados 3 y 4, de la Directiva 2020/1057, leído en relación con su considerando 13.

1274 En segundo lugar, no cabe censurar al legislador de la Unión por no haber examinado los efectos derivados del artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2020/1057, en virtud del cual las operaciones de tránsito gozan de una exención de las normas en materia de desplazamiento, y del artículo 1, apartado 7, de esta Directiva, en virtud del cual se considera que las operaciones de cabotaje implican una situación de desplazamiento, de manera que deben aplicarse dichas normas.

1275 A este respecto, basta con señalar que, como se desprende del apartado 1179 de la presente sentencia, el Tribunal de Justicia ya ha declarado, en el marco de su interpretación de la Directiva 96/71 según se aplicaba antes de la entrada en vigor de la Directiva 2020/1057, que las normas en materia de desplazamiento previstas en la Directiva 96/71 no se aplicaban a las operaciones de tránsito, mientras que, en cambio, se aplicaban, en principio, a las operaciones de cabotaje que se desarrollaban íntegramente en el territorio del Estado miembro de acogida.

1276 Dado que, de este modo, no puede atribuirse específicamente al artículo 1, apartados 5 y 7, de la Directiva 2020/1057 ninguna modificación de las normas sustantivas aplicables, la alegación dirigida a demostrar que era necesaria una evaluación de impacto complementaria acerca de estas disposiciones debe rechazarse.

1277 En tercer lugar, en tanto en cuanto Hungría reprocha, en esencia, al legislador de la Unión el haber incurrido en una vulneración del principio de proporcionalidad al adoptar el artículo 1, apartado 6, de la Directiva 2020/1057 sin haber examinado los efectos de esta disposición, procede recordar que, como se desprende del considerando 12 de esta Directiva, el legislador de la Unión consideró que la naturaleza del servicio prestado durante las partes inicial o final del recorrido por carretera de una operación de transporte combinado está estrechamente vinculada al Estado miembro de establecimiento si este recorrido en sí mismo constituye una operación de transporte bilateral y que, en tal caso, no existe un vínculo de conexión suficiente con el territorio de un Estado miembro de acogida, de manera que no se justifica la aplicación de las normas en materia de desplazamiento. Por el contrario, cuando la operación de transporte durante el recorrido por carretera de que se trata se realiza dentro del Estado miembro de acogida o como una operación de transporte entre terceros países, existe tal vínculo de conexión suficiente con el territorio de un Estado miembro de acogida, de manera que deben aplicarse las normas en materia de desplazamiento.

1278 Pues bien, consta que la aplicación de las normas en materia de desplazamiento al transporte combinado, según están previstas en el artículo 1, apartado 6, de la Directiva 2020/1057, tampoco se ha abordado en la Evaluación de impacto — pilar social. En efecto, aunque, como se desprende de los apartados 1261 a 1264 de la presente sentencia, la Comisión había previsto adoptar, en la propuesta de Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores elaborada sobre la base de esta evaluación de impacto, un criterio relativo a la duración de la operación de transporte con el fin de determinar las circunstancias en las que serían aplicables dichas normas, el legislador de la Unión finalmente optó, en la Directiva 2020/1057, por un enfoque consistente en distinguir entre diferentes categorías de operaciones de transporte, entre las que figuran las operaciones de transporte combinado.

1279 Por lo tanto, procede examinar si, en los presentes asuntos, los elementos de que tenían conocimiento el Parlamento y el Consejo eran suficientes para permitirles apreciar la proporcionalidad de la exención que figura en el artículo 1, apartado 6, de la Directiva 2020/1057.

1280 A este respecto, de los elementos aportados ante el Tribunal de Justicia se desprende que el legislador de la Unión disponía de una cantidad significativa de información sobre el transporte combinado procedente de los trabajos preparatorios relativos a las modificaciones propuestas de la Directiva 92/106. Esta información figuraba, entre otros, en la evaluación de impacto referida a la revisión de esta Directiva [evaluación de impacto de la Comisión que acompaña a la propuesta COM(2017) 648, SWD(2017) 362], en un documento elaborado en 2015 a solicitud de la Comisión y que contenía datos sobre el transporte combinado [KombiConsult, «Analysis of the EU Combined Transport» (Análisis del transporte combinado en la UE), 2015], en la actualización de estos datos efectuada en 2017 [ISL/KombiConsult, «Updating EU combined transport data» (Actualización de los datos sobre el transporte combinado en la UE), 2017], en un complemento fechado en 2018 sobre estos mismos datos [TRT Trasporti e Territorio Srl, «Gathering additional data on EU combined transport» (Recopilación de datos adicionales sobre el transporte combinado en la UE), 2017], así como en una consulta encargada por la Comisión en apoyo de la evaluación de impacto [KombiConsult, «Consultations and related analysis in the framework of impact assessment for the amendment of Combined Transport Directive (92/106/EEC)» [Consultas y análisis relativos a estas en el marco de la evaluación de impacto de la modificación de la Directiva de transportes combinados (92/106/CEE)], 2017].

1281 En particular, el estudio titulado «Analysis of the EU Combined Transport» (Análisis del transporte combinado en la UE) (pp. 175 a 177) proponía un examen detallado del mercado del transporte combinado acompañado y no acompañado, ofreciendo, en particular, una presentación de los servicios de todas las seis empresas que prestan servicios por carretera acompañados en la Unión, así como de los mayores proveedores del transporte combinado por carretera/ferrocarril no acompañado. Este estudio exponía asimismo datos relativos a las distancias implicadas en el trayecto inicial o final del transporte combinado por carretera/ferrocarril (pp. 67 a 70). Asimismo, la evaluación de impacto de la Comisión que acompañaba a la propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 92/106, a la que se refiere el apartado 1280 de la presente sentencia, presentaba datos relativos, por un lado, a las distancias medias, medianas y mayores de los trayectos por carretera y no por carretera del transporte combinado y, por otro lado, al tipo y al volumen del transporte multimodal que está comprendido en el concepto de «transporte combinado», en el sentido de la Directiva 92/106 y que, por tanto, entra en el ámbito de aplicación del artículo 1, apartado 6, de la Directiva 2020/1057.

1282 Así pues, de la información contenida en los documentos comunicados al Tribunal de Justicia en el marco de los presentes recursos, cuya utilidad no ha sido específicamente impugnada por Hungría, se desprende que, a los efectos de la adopción de la Directiva 2020/1057, el legislador de la Unión disponía de datos de base pertinentes relativos al mercado del transporte combinado. Estos datos, combinados con la restante información de la que disponía el legislador de la Unión, en particular la relativa a las diferencias salariales entre diferentes pares de Estados miembros, a la que se hace referencia en el apartado 1271 de la presente sentencia, le permitieron apreciar los efectos de los criterios relativos a la aplicación de las normas en materia de desplazamiento al transporte combinado previstos en el artículo 1, apartado 6, de la Directiva 2020/1057. Por consiguiente, el legislador de la Unión tenía en su posesión elementos suficientes que le permitían fundamentar la elección de estos criterios en el marco del ejercicio de su amplio margen de apreciación.

1283 Las consideraciones precedentes no resultan desvirtuadas por la argumentación de la República de Polonia relativa a la supuesta falta de toma en consideración del efecto acumulativo negativo de las disposiciones impugnadas de la Directiva 2020/1057 y de las del Reglamento 2020/1055. En efecto, aunque, mediante esta argumentación, este Estado miembro parece censurar al legislador de la Unión por una inconsistencia entre las elecciones que subyacen a las disposiciones impugnadas de cada uno de estos actos, basta con señalar a este respecto que, según sostiene el Parlamento, el «Paquete de movilidad» se compone de varios actos legislativos que persiguen unos objetivos que, si bien son claramente complementarios, no dejan de ser diferentes. Por lo tanto, no puede considerarse que este legislador haya violado el principio de proporcionalidad basándose solo en que los requisitos impuestos por el Reglamento 2020/1055 para demostrar que una entidad económica dispone de un establecimiento efectivo y fijo en un Estado miembro son diferentes de los criterios previstos por las disposiciones de la Directiva 2020/1057 a los efectos de la aplicación de las normas en materia de desplazamiento a los conductores de transporte por carretera.

1284 En consecuencia, procede desestimar por infundada la argumentación según la cual el legislador de la Unión no efectuó el examen de la proporcionalidad del artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057.

2) Sobre la proporcionalidad del artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057

i) Alegaciones de las partes

1285 Según la República de Bulgaria y la República de Chipre, se derivan efectos perjudiciales de la distinción realizada, en la Directiva 2020/1057, entre las operaciones de transporte entre terceros países y las operaciones de transporte bilateral en términos de costes de adaptación con los nuevos requisitos, así como de costes relacionados con la documentación de cada desplazamiento y con la aplicación de las normas del Estado miembro de acogida. Los conductores a menudo acumulan operaciones de transporte entre terceros países a las operaciones de transporte bilateral. Pues bien, la exención de la aplicación de las normas en materia de desplazamiento no beneficia a todas las operaciones de transporte entre terceros países efectuadas al mismo tiempo que las operaciones de transporte bilateral. Por consiguiente, resulta muy complicado para el transportista apreciar cuándo existe un desplazamiento y cuándo no. La Directiva 2020/1057 también omite precisar cómo calcular las horas durante las cuales debe considerarse que un conductor está desplazado en un Estado miembro concreto. De ello resulta una pesada carga para estos transportistas, la mayoría de los cuales son pymes.

1286 La carga impuesta a los transportistas que efectúan operaciones de transporte entre terceros países, que de este modo resulta difícil de soportar, puede suponer una reorientación a otros tipos de actividades, la deslocalización a terceros países, la reducción de su volumen de negocios o incluso la quiebra de transportistas. Asimismo, es probable que esta carga genere ineficiencias y agrave el impacto medioambiental del transporte por carretera. Además, corre el riesgo de falsear la competencia, en la medida en que la Directiva 2020/1057 no impone obligación alguna ni se aplica a los transportistas establecidos fuera de la Unión.

1287 Es posible distinguir tres objetivos legítimos perseguidos por la Directiva 2020/1057, a saber, en primer término, unas condiciones de trabajo y una protección social satisfactorias para los conductores, en segundo término, unas condiciones adecuadas para las empresas de transporte y la necesidad de una competencia leal entre ellas, así como, en tercer término, la libertad de prestar servicios transfronterizos. Sin embargo, no solo esta Directiva no consigue mantener un equilibrio entre dichos objetivos, sino que, además, no permite la realización de ninguno de ellos.

1288 En efecto, en lo tocante al primer objetivo, la remuneración más elevada de que pueden disfrutar los conductores a menudo se refiere únicamente a breves períodos pasados en el Estado miembro de carga o de descarga, de modo que las condiciones de trabajo y la protección social de los conductores solo se ven mejoradas muy ligeramente.

1289 En cuanto al segundo objetivo, el hecho de que se apliquen a las empresas que llevan a cabo operaciones de transporte entre terceros países las normas en materia de desplazamiento, mientras que las empresas que efectúan operaciones de transporte bilateral están exentas de estas, favorece la competencia desleal. En efecto, la ventaja comparativa de los transportistas establecidos en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión reside en sus menores costes, que se derivan, entre otros, de un menor coste de la vida y de salarios más bajos. Como consecuencia de las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057, los transportistas implicados en las operaciones de transporte entre terceros países se encuentran actualmente en una posición menos competitiva que los transportistas que realizan operaciones de transporte bilateral. Esto falsea la competencia entre el centro de la Unión, donde los

transportistas practican sobre todo operaciones de transporte bilateral, y los Estados miembros, como la República de Bulgaria y la República de Chipre, en los que los transportistas efectúan sobre todo operaciones de transporte entre terceros países.

1290 Por lo que respecta al tercer objetivo, estas disposiciones restringen la libertad de prestar servicios transfronterizos debido al incremento de los costes que generan.

1291 Según la República de Bulgaria y la República de Chipre, no es adecuado ni necesario distinguir entre operaciones de transporte bilateral y operaciones de transporte entre terceros países a efectos de la aplicación de las normas en materia de desplazamiento. No existe en ninguno de los dos casos un vínculo de conexión suficientemente fuerte con cada uno de los países que atraviesa el conductor. Haciendo abstracción del Estado miembro de partida o de destino, los trabajadores que efectúan una operación de transporte bilateral realizan el mismo trabajo que los trabajadores que llevan a cabo una operación de transporte entre terceros países. El Estado miembro de partida o de destino no influye en absoluto en el vínculo entre el conductor y el Estado miembro de acogida. En cambio, existe una vinculación evidente a un territorio en el marco de las operaciones de cabotaje.

1292 En opinión de la República de Bulgaria y de la República de Chipre, la medida apropiada consiste en eximir íntegramente al transporte internacional de la aplicación de las normas en materia de desplazamiento. Tal exención está justificada por la situación particular del transporte internacional y su naturaleza extremadamente móvil, una situación caracterizada por la inexistencia de un vínculo de conexión suficiente con el territorio de los Estados miembros distintos del Estado miembro de establecimiento. Así pues, una exención total permite alcanzar todos los objetivos perseguidos. En cuanto a la solución consistente en aplicar, con un umbral temporal, las normas en materia de desplazamiento a todo el sector del transporte internacional, es verdad que sería más adecuada que el modelo adoptado, pero esta no plantearía menos problemas graves, ya que su impacto siempre sería desproporcionado en cuanto a los costes, a las cargas administrativas impuestas a las pymes, así como a las dificultades relativas a la interpretación y a la aplicación de las normas. A su entender, un enfoque alternativo que aportaría claridad es el seguido por el Tribunal de Justicia en el apartado 48 de la sentencia de 1 de diciembre de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), consistente en presumir la existencia de un vínculo de conexión suficiente en caso de realización, en el marco de operaciones de transporte entre terceros países, de un mínimo de tareas determinadas, en un Estado miembro específico y durante un mes determinado, por ejemplo trabajos de carga o descarga de mercancías, de mantenimiento o de limpieza de los vehículos de transporte.

1293 La República de Lituania argumenta que el artículo 1, apartado 3, de la Directiva 2020/1057 vulnera el principio de proporcionalidad, dado que los criterios establecidos en esta disposición son manifiestamente inadecuados debido a las consecuencias económicas y sociales negativas que genera. En efecto, las normas relativas al desplazamiento están destinadas a compensar, en principio, los gastos adicionales que el trabajador soporta debido a que cumple sus obligaciones laborales en un Estado miembro distinto del de su residencia habitual. Sin embargo, en los supuestos de cabotaje de corta duración y de transporte entre terceros países, los conductores habitualmente carecen de vínculo de conexión con el Estado miembro de acogida, por lo general no pasan más que un breve período de tiempo en este último y, en consecuencia, tan solo soportan unos gastos mínimos en este.

1294 Además, el criterio basado en el tipo de operaciones de transporte a efectos de la aplicación o no de las normas relativas al desplazamiento da lugar a una discriminación indirecta para las empresas de transporte establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión, desincentiva la prestación de servicios a corto plazo y, en esencia, restringe la competencia, en perjuicio, en particular, de las pymes que representan el 99 % del mercado del transporte por carretera en la Unión. Por lo demás, es probable que estas normas tengan como efecto incitar a las pymes a dejar de realizar operaciones de transporte entre terceros países o a trasladar sus actividades a los Estados miembros situados en el centro de la Unión o alrededor de este. Hasta la adopción de la Directiva 2020/1057, no existía ninguna carga administrativa en la materia.

1295 La República de Lituania destaca que el criterio de la duración constituye un ejemplo de criterio objetivo que demuestra la existencia de un vínculo fáctico con el Estado miembro en el que se lleva a cabo efectivamente el trabajo, sin que, no obstante, se rechace la posibilidad de aplicar otros criterios si estos están objetivamente justificados, garantizan un vínculo de conexión suficiente con el Estado miembro en el que se realiza el trabajo y son conformes con el principio de proporcionalidad. Además, cuando el Tribunal de Justicia evaluó el criterio temporal en el asunto que dio lugar a la sentencia de 1 de diciembre de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), solo se pronunció sobre las operaciones de cabotaje, y no sobre las operaciones de transporte bilateral y de transporte entre terceros países.

1296 Rumanía alega asimismo que el criterio dirigido a la identificación de un vínculo de conexión suficiente con un Estado miembro, según lo adoptó el legislador de la Unión, para la aplicación de las normas en materia de desplazamiento en el ámbito de los transportes por carretera es manifiestamente inadecuado, dado que no puede demostrar la existencia de un vínculo de conexión suficiente entre el conductor y el Estado miembro de acogida.

1297 Además, la aplicación de este criterio genera incertidumbre en cuanto a la identificación del Estado miembro de acogida y, por consiguiente, de la legislación aplicable. Así pues, considera que no está claramente acreditado si la aplicación de dicho criterio supone la identificación de un único Estado miembro de acogida con el cual el conductor tiene un vínculo de conexión suficiente en el contexto general de la operación de transporte de que se trata o bien si las disposiciones legales en vigor en todos los Estados miembros en los que se ha realizado la carga o la descarga son aplicables acumulativamente.

1298 En cualquier caso, el hecho de que el artículo 1, apartado 3, párrafos tercero y cuarto, de la Directiva 2020/1057 toma en consideración, con el fin de determinar el vínculo suficiente que relaciona al conductor con el territorio de un Estado miembro de acogida, la existencia de una actividad de carga y/o de descarga de mercancías no es satisfactorio. En efecto, los conductores únicamente realizan tales actividades de forma ocasional, a saber, en un 29 % de los casos. Además, la normativa del desplazamiento en el ámbito de los transportes a la luz del criterio de la operación de transporte tiene consecuencias directas en el mercado, a saber, que se desincentivan tanto las operaciones de transporte entre terceros países como las operaciones de transporte combinado, cuando estas últimas son importantes para la reducción de las emisiones contaminantes de los transportes.

1299 Según se desprende también de la Evaluación de impacto — pilar social, la falta de flexibilidad de las normas sociales aplicables al ámbito de los transportes da lugar a situaciones de incumplimiento de la legislación. De esta manera, en caso de modificación, durante la actividad de transporte, del número de actividades adicionales asociadas a una operación de transporte bilateral, que pueda hacer que resulte aplicable el régimen del desplazamiento, el transportista

puede encontrarse con que le resulta imposible presentar una declaración de desplazamiento a las autoridades nacionales competentes, habida cuenta de que el artículo 1, apartado 11, letra a), de la Directiva 2020/1057 exige el envío de tal declaración a más tardar al inicio del desplazamiento. En consecuencia, el cumplimiento de esta disposición resulta difícil en ciertas situaciones debido a las disposiciones impugnadas del artículo 1 de esta Directiva.

1300 Habida cuenta de los problemas así mencionados, relativos al respeto del principio de seguridad jurídica, la Directiva 2020/1057 puede perturbar la prestación de servicios de transporte por las pymes e imponerles unas obligaciones desproporcionadas en relación con las ventajas que implica para los conductores.

1301 En la sentencia de 15 de marzo de 2011, Koelzsch (C-29/10, EU:C:2011:151), apartados 44 a 49, el Tribunal de Justicia constató la necesidad de referirse a un conjunto de elementos para identificar el Estado miembro con el que el trabajo presenta un vínculo de conexión significativo, cuando se efectúan actividades de transporte en varios Estados miembros. El hecho de adoptar un único criterio, como la Directiva 2020/1057, es insuficiente y, por tanto, no permite probar la existencia de dicho vínculo de conexión. A este respecto, Rumanía alega también que la aplicación del elemento temporal, a saber, la duración mínima de la actividad, debería haberse adoptado como criterio por esta Directiva a efectos de la identificación del vínculo de conexión suficiente con el territorio del Estado miembro de acogida, en lo referente a los tipos de operaciones distintas del cabotaje. La pertinencia de la aplicación de este criterio resulta tanto de la Evaluación de impacto — pilar social como de la lectura del marco jurídico general aplicable al desplazamiento. En efecto, la ausencia de un vínculo de conexión significativo con el territorio del Estado miembro de acogida en el supuesto de una actividad realizada durante un corto período de tiempo se desprende, en particular, del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 96/71, que reconoce a los Estados miembros el derecho a establecer excepciones a las obligaciones en materia de desplazamiento cuando la duración del desplazamiento de los trabajadores no sea superior a un mes.

1302 La República de Polonia alega que el artículo 1, apartados 3, 4, 6 y 7, de la Directiva 2020/1057 no respeta el principio de proporcionalidad por cuanto los criterios de aplicación de las normas en materia de desplazamiento a los conductores, establecidos en estas disposiciones, no son objetivos, no tienen en cuenta elementos pertinentes de la situación que pretenden regular y generan cargas desproporcionadas para las empresas y efectos negativos en el medio ambiente.

1303 Considera que estas disposiciones no son adecuadas para lograr los objetivos declarados, puesto que, en particular, tienen como efecto limitar los servicios prestados por las empresas establecidas en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión en lugar de garantizar una competencia leal. En efecto, las normas en materia de desplazamiento son aplicables a las operaciones de transporte entre terceros países y de cabotaje en las que estas empresas desempeñan un papel preponderante.

1304 El legislador de la Unión omitió los demás elementos que demuestran la existencia de un vínculo de conexión entre el conductor y el Estado miembro de acogida, especialmente la duración de la estancia del conductor en el territorio de dicho Estado, así como el Estado miembro de establecimiento. Como se desprende de la Evaluación de impacto — pilar social, el criterio temporal es el que mejor se corresponde con el carácter móvil de los servicios de transporte. En la sentencia de 15 de marzo de 2001, Mazzoleni e ISA (C-165/98, EU:C:2001:162), el Tribunal de Justicia declaró que las autoridades competentes del Estado miembro de acogida, para determinar

si la aplicación de la normativa de este que establecía un salario mínimo resultaba necesaria y proporcionada, debían evaluar todos los elementos pertinentes, incluida la duración de las prestaciones de servicios.

1305 Con arreglo a la Directiva 2020/1057, dos conductores que efectúen una operación de transporte en un mismo trayecto reciben una remuneración diferente según el lugar de la carga o de la descarga. Además, no existe una justificación objetiva de la exención de ciertas operaciones de transporte entre terceros países, establecida en el artículo 1, apartados 3 y 4, de esta Directiva. La República de Polonia tampoco ve una explicación a la reserva según la cual la exención relativa a dos operaciones de transporte de mercancías entre terceros países se aplica al viaje de regreso tras la finalización de la operación de transporte bilateral procedente del Estado miembro de establecimiento, pero no al trayecto hasta el Estado miembro de acogida.

1306 Por añadidura, las exenciones previstas en las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057 suscitan dudas sobre su interpretación. Por ejemplo, procede preguntarse sobre la determinación del momento en que debe comenzar la aplicación de las normas del Estado miembro de acogida cuando el conductor efectúe una actividad adicional de carga o de descarga que no esté comprendida en una exención prevista en el apartado 3 de este artículo 1. La interpretación del artículo 1, apartado 4, de esta Directiva suscita unas dudas similares. A mayor abundamiento, no existe justificación objetiva alguna del hecho de que se autorizan dos exenciones respecto de las actividades adicionales vinculadas a una operación de transporte bilateral, en virtud de este apartado 3, en lo tocante al transporte de mercancías, mientras que únicamente se establece una exención respecto de una actividad adicional en caso del transporte de personas.

1307 El Parlamento y el Consejo alegan que los anteriores motivos y alegaciones son infundados.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

1308 Procede recordar que el objetivo perseguido por la Directiva 2020/1057, con respecto al cual debe examinarse la proporcionalidad del artículo 1, apartados 3 a 7, de esta Directiva, es establecer, mediante la instauración de normas específicas para la determinación del Estado miembro cuyas condiciones de trabajo y empleo se garantizan a los conductores del transporte por carretera, un equilibrio entre, por una parte, la mejora de las condiciones sociales y laborales de estos conductores, y, por otra parte, la facilitación del ejercicio de la libre prestación de servicios de transporte por carretera, basado en una competencia leal entre empresas de transporte, siendo así que este equilibrio debe reflejar las particularidades de la gran movilidad de los trabajadores en este sector y estar dirigido a garantizar el buen funcionamiento del mercado interior.

1309 La República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía, la República de Chipre y la República de Polonia no discuten la legitimidad de este objetivo como tal, sino que afirman que los criterios establecidos en el artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057 o algunos de estos incumplen, en sí mismos, el principio de proporcionalidad.

1310 Con el fin de apreciar la procedencia de tales imputaciones, se debe examinar, por tanto, si estos criterios son adecuados para realizar el objetivo perseguido, si no van más manifiestamente más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo y si son proporcionados respecto de dicho objetivo.

– Sobre la idoneidad del artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057 para lograr el objetivo perseguido

1311 Por lo que respecta, en primer lugar, a la idoneidad del artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057 para realizar el objetivo perseguido, debe recordarse que estas disposiciones establecen criterios basados en el tipo de operaciones de transporte realizado y que, como señaló el Abogado General en el punto 968 de sus conclusiones, cada tipo de transporte contemplado en dichas disposiciones presenta un vínculo de conexión diferente bien con el territorio del Estado miembro de establecimiento del transportista, bien con el territorio de uno o varios Estados miembros de acogida.

1312 En particular, como se desprende del artículo 1, apartados 3 y 4, de la Directiva 2020/1057, un conductor que efectúe una operación de transporte bilateral de mercancías o de pasajeros no se considera desplazado, a efectos de la Directiva 96/71, dado que, como se desprende del considerando 10 de la Directiva 2020/1057, en tal caso, la naturaleza del servicio está estrechamente vinculada al Estado miembro de establecimiento. Por el contrario, como se desprende del considerando 13 de esta Directiva, un conductor que lleve a cabo una operación de transporte entre terceros países es considerado desplazado a tales fines, puesto que este conductor y esa operación presentan un vínculo de conexión suficiente con el territorio del Estado miembro de acogida. Asimismo, ciertas actividades adicionales de carga y/o de descarga de mercancías, así como de recogida y/o de depósito de pasajeros en los Estados miembros o los terceros países que atraviesa el conductor están exentas de las normas en materia de desplazamiento con arreglo al artículo 1, apartados 3, párrafos tercero a quinto, y 4, párrafos tercero y cuarto, de dicha Directiva, debido a que estas actividades adicionales están vinculadas a una operación de transporte bilateral, que a su vez está exenta en razón de su vínculo de conexión con el territorio del Estado miembro de establecimiento, y que no presentan un alcance tal que puedan poner en entredicho este vínculo de conexión.

1313 De forma similar, resulta del artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2020/1057, leído en relación con su considerando 11, que un conductor que efectúe una operación de tránsito consistente en atravesar un Estado miembro sin realizar una carga o descarga de mercancías y sin recoger o dejar pasajeros no se considera desplazado. En efecto, en tal caso no existe un vínculo de conexión significativo entre las actividades del conductor y el Estado miembro por el que transita.

1314 En cambio, como se desprende del artículo 1, apartado 7, de esta Directiva, leído en relación con su considerando 13, un conductor que efectúe una operación de cabotaje es considerado desplazado puesto que toda la operación de transporte se desarrolla en un Estado miembro de acogida, de manera que el servicio está estrechamente vinculado al territorio de este último Estado miembro.

1315 Por último, en virtud del artículo 1, apartado 6, de la Directiva 2020/1057, no se considera a un conductor que realice el trayecto por carretera, inicial o final, de una operación de transporte combinado como desplazado si dicho trayecto por carretera, considerado de forma aislada, consiste en operaciones de transporte bilateral. En efecto, en tal caso, como se desprende del considerando 12 de esta Directiva, la naturaleza del servicio prestado durante dicho trayecto está estrechamente vinculada al Estado miembro de establecimiento, mientras que, cuando la operación de transporte durante el recorrido por carretera en cuestión se realiza en el Estado miembro de acogida o como una operación de transporte entre terceros países, existe un vínculo de conexión suficiente con el territorio del Estado miembro de acogida, de manera que se aplican las normas en materia de desplazamiento.

1316 De lo anterior resulta que, como afirma acertadamente el Consejo y el Abogado General señaló en el punto 969 de sus conclusiones, al adoptar, en el artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057, unos criterios basados en el tipo de operaciones de transporte, el legislador de la Unión no tomó únicamente en consideración el territorio en el que está presente el conductor, sino que comparó, para cada tipo de servicio prestado, el vínculo que lo conectaba con el Estado miembro de acogida y el vínculo que lo relacionaba con el Estado miembro de establecimiento, con el fin de alcanzar un justo equilibrio entre los diversos intereses en conflicto.

1317 Por lo demás, en el marco de su interpretación de las disposiciones de la Directiva 96/71, según se aplicaban estas antes de la entrada en vigor de la Directiva 2020/1057, el Tribunal de Justicia declaró que un trabajador debía considerarse desplazado en el territorio de un Estado miembro en el sentido de la Directiva 96/71 si la ejecución de su trabajo presenta un vínculo de conexión suficiente con ese territorio (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de diciembre de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, apartado 45 y jurisprudencia citada).

1318 Tras haber señalado, en esta sentencia, que la constatación de la existencia de un vínculo de conexión suficiente con el territorio de un Estado miembro de acogida suponía realizar una apreciación global de todos los elementos que caracterizan la actividad del trabajador afectado, el Tribunal de Justicia identificó, asimismo, por un lado, ciertos tipos de operaciones de transporte por carretera que debía considerarse que presentaban tal vínculo de conexión y, por tanto, que implicaban una situación de desplazamiento y, por otro lado, otros tipos de operaciones de transporte por carretera que, al contrario, no presentaban este vínculo de conexión y que, en consecuencia, debían estar exentos de las normas en materia de desplazamiento. En particular, el Tribunal de Justicia constató que un conductor que efectúa una operación de tránsito o una operación de transporte bilateral no podía considerarse «desplazado», a efectos de la Directiva 96/71, mientras que, en principio, procedía considerar como tal a un conductor que realizara una operación de cabotaje (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de diciembre de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, apartados 45, 49, 62, 63 y 65 y jurisprudencia citada).

1319 Al actuar de esta manera, el Tribunal de Justicia reconoció implícita pero necesariamente el carácter apropiado, a los efectos de determinar la existencia de un vínculo de conexión suficiente entre un conductor que realiza un transporte internacional por carretera y el Estado miembro de acogida, que justifica la aplicación a dicho conductor de las normas en materia de desplazamiento, por una parte, del enfoque consistente en identificar la existencia de tal vínculo de conexión en función del tipo de operación de que se trate y, por otra parte, de la pertinencia, en este contexto, de algunos de los tipos concretos de operaciones enumerados en el artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057, leído en relación con su considerando 13, a saber, las operaciones de transporte bilateral y de tránsito, a las que no son aplicables estas normas, y las operaciones de transporte entre terceros países y de cabotaje, a las que pueden ser aplicables dichas normas.

1320 Ciertamente, las modalidades de aplicación de las normas en materia de desplazamiento a las operaciones de transporte entre terceros países en virtud de la Directiva 96/71, según la interpreta el Tribunal de Justicia en la jurisprudencia expuesta en los apartados 1317 a 1319 de la presente sentencia, si bien se inscriben en la misma lógica, no son estrictamente las mismas que las resultantes de la aplicación de las disposiciones de la Directiva 2020/1057.

1321 En particular, en primer término, antes de la entrada en vigor de la Directiva 2020/1057, era preciso realizar una apreciación global de todos los elementos que caracterizan la actividad del conductor que efectúa operaciones de transporte entre terceros países para determinar si la ejecución de su trabajo presentaba un vínculo de conexión suficiente con el territorio del Estado miembro de acogida (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de diciembre de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, apartados 45 y 51). En cambio, en virtud del artículo 1, apartados 3 y 4, de esta Directiva, entendido a la luz de su considerando 13, se considera que existe tal vínculo de conexión, en principio, cuando un conductor efectúe una operación de transporte entre terceros países.

1322 Sin embargo, esta diferencia no afecta a la pertinencia de la distinción establecida por la Directiva 2020/1057 entre operaciones de transporte entre terceros países y operaciones de transporte bilateral a efectos de la aplicación de las normas en materia de desplazamiento. Muy al contrario, tal diferencia tiende más bien a ilustrar la mayor seguridad jurídica que resulta del sistema derivado de las normas establecidas en el artículo 1, apartados 3 y 4, de esta Directiva, leído en relación con su considerando 13, en comparación con el sistema aplicable antes de su entrada en vigor, en la medida en que este primer sistema aclara el hecho de que las operaciones de transporte entre terceros países implican generalmente un desplazamiento del conductor ya que el servicio se presta fuera del Estado miembro de establecimiento.

1323 En segundo término, además de cuestionar la elección del criterio general basado en el tipo de operaciones de transporte, Rumanía pone en duda la pertinencia del criterio específico relativo al lugar de carga o de descarga de las mercancías, establecido en el artículo 1, apartado 3, párrafos tercero a quinto, de la Directiva 2020/1057.

1324 A este respecto, es cierto que esta disposición, al igual que el artículo 1, apartado 4, párrafos tercero y cuarto, de esta Directiva, relativo al transporte de pasajeros, se distingue en cuanto a este aspecto del sistema aplicable antes de la entrada en vigor de dicha Directiva. En efecto, mientras que, en virtud de estas disposiciones, un número limitado de actividades adicionales de carga y/o de descarga goza de una extensión de la exención aplicable a las operaciones de transporte bilateral, el Tribunal de Justicia declaró, en el marco de su interpretación de la Directiva 96/71 según se aplicaba antes de la entrada en vigor de la Directiva 2020/1057, que las operaciones de carga y/o de descarga de mercancías formaban parte de los factores pertinentes a efectos de la apreciación de si la ejecución del trabajo por un conductor presentaba un vínculo de conexión suficiente con el territorio del Estado miembro de acogida, de manera que las normas en materia de desplazamiento establecidas en la Directiva 96/71 le fueran aplicables (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de diciembre de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, apartado 48).

1325 Sin embargo, el hecho de que el Tribunal de Justicia reconociera de este modo la pertinencia de tales actividades adicionales en la apreciación global de la existencia de un vínculo de conexión suficiente entre la operación de transporte y el Estado miembro de acogida no impedía al legislador de la Unión decidir, en el marco del amplio margen de apreciación de que dispone en este contexto, convertirlas en un criterio específico. Así pues, en el caso de autos, dicho legislador no rebasó este margen cuando, con el fin de facilitar la realización de operaciones consideradas eficaces y, en consecuencia, la libre prestación de servicios, sin perjudicar indebidamente el nivel de protección social garantizado a los conductores que efectúan operaciones de transporte bilateral, pero también de aumentar la seguridad jurídica, consideró que procedía permitir a estos conductores realizar un número limitado de actividades adicionales de carga y/o de

descarga de mercancías, sin que dichas actividades tengan como efecto que el servicio en cuestión sea considerado como prestado en el marco de un desplazamiento a los efectos de la Directiva 96/71.

1326 La República de Polonia señala asimismo que, según el artículo 1, apartado 3, párrafo tercero, de la Directiva 2020/1057, solo puede quedar exenta una actividad de carga y/o de descarga, mientras que, en virtud del artículo 1, apartado 3, párrafo cuarto, dos actividades de carga y/o de descarga pueden quedar exentas.

1327 A este respecto, es cierto que, según se desprende una lectura combinada de estas disposiciones, solo una actividad adicional de carga y/o de descarga puede quedar exenta en el marco de una operación de transporte bilateral con salida desde el Estado miembro de establecimiento, mientras que como máximo dos de estas actividades pueden estar exentas en el trayecto de vuelta, a saber, cuando la operación de transporte bilateral se termine en el Estado miembro de establecimiento, si no se ha llevado a cabo ninguna operación adicional durante el recorrido que parta de este último.

1328 No obstante, por un lado, como señaló el Abogado General en el punto 993 de sus conclusiones, y según se desprende, en esencia, del apartado 1324 de la presente sentencia, el hecho de imponer límites al número de las actividades adicionales que pueden disfrutar de una extensión de la exención de las normas en materia de desplazamiento prevista para las operaciones de transporte bilateral refleja una decisión política del legislador de la Unión, mediante la cual este pretende alcanzar un justo equilibrio entre el objetivo consistente en facilitar la libre prestación de servicios y el consistente en garantizar un cierto nivel de protección social a los conductores en el sector del transporte por carretera. En efecto, tales límites cuantitativos también pueden reforzar la seguridad jurídica en relación con el régimen que estaba en vigor anteriormente en el marco de la Directiva 96/71.

1329 Por otro lado, si bien el número de actividades adicionales que pueden gozar de una exención por este motivo varía dependiendo de si la operación de transporte bilateral se efectúa desde el Estado miembro de establecimiento o en dirección a este, no por eso puede deducirse de ello que el legislador de la Unión haya escogido una medida inadecuada para realizar el objetivo perseguido al haber considerado que tal diferenciación permitía garantizar en mayor medida, como ha afirmado el Consejo, un control efectivo por las autoridades nacionales de las condiciones que justifican las exenciones concedidas por esta razón. En efecto, mientras que, cuando el conductor abandona el Estado miembro de establecimiento, resulta imposible para estas autoridades determinar el número de operaciones adicionales que el conductor efectuará posteriormente durante el trayecto de regreso, dichas autoridades pueden, durante este último trayecto, comprobar el número de operaciones adicionales que ha realizado este conductor.

1330 Por último, en cuanto a las operaciones de transporte combinado, si bien, en su jurisprudencia relativa a la interpretación de la Directiva 96/71 según era aplicable antes de la entrada en vigor de la Directiva 2020/1057, el Tribunal de Justicia no ha precisado la manera en que se aplicaban las normas en materia de desplazamiento de trabajadores a este tipo de operaciones, no es menos cierto que la elección realizada por el legislador de la Unión a este respecto, según se concreta en el artículo 1, apartado 6, de la Directiva 2020/1057, se enmarca en la lógica seguida por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 1 de diciembre de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976). En efecto, mientras que, en el apartado 49 de esta sentencia, el Tribunal de Justicia constató que las operaciones de transporte bilateral debían eximirse de las normas en materia de desplazamiento, el legislador de la Unión se limitó a extender, en este

artículo 1, apartado 6, el beneficio de esta exención para los transportistas a las partes de una operación de transporte combinado efectuadas por carretera que pueden asimilarse a una operación de transporte bilateral.

1331 Además, debe señalarse que, al elegir realizar tal precisión respecto del transporte combinado, el legislador de la Unión aumentó la seguridad jurídica sobre la manera en que se aplican las normas en materia de desplazamiento de los trabajadores a este tipo de transporte concreto y, con ello, contrariamente a lo que afirma Rumanía a este respecto, fomentó este tipo de operaciones de transporte, en línea con el objetivo más general de la Directiva 2020/1057 consistente en facilitar la libre prestación de servicios.

1332 Habida cuenta de estas consideraciones, no puede considerarse que, al optar, en el artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057, por un criterio de aplicación de las normas en materia de desplazamiento basado en los diferentes tipos de operaciones de transporte por carretera, el legislador de la Unión adoptara un criterio inadecuado para realizar el objetivo perseguido.

1333 Ninguna de las alegaciones formuladas por la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía, la República de Chipre y la República de Polonia puede desvirtuar esta conclusión.

1334 En primer término, por lo que se refiere a la argumentación invocada por Rumanía y la República de Polonia relativa a las supuestas incertidumbre e inseguridad jurídicas generadas por las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057, debe señalarse, por una parte, que, de manera general, el principio de proporcionalidad y, como se desprende del apartado 159 de la presente sentencia, el principio de seguridad jurídica no se oponen a que el legislador de la Unión, al adoptar una norma, emplee un concepto jurídico abstracto, y estos principios tampoco obligan a que tal norma abstracta mencione los distintos supuestos concretos en los que podrá aplicarse, ya que este legislador no puede determinar por anticipado todos esos supuestos.

1335 Más concretamente, por lo que respecta a la cuestión de a partir de qué momento se aplican las normas en materia de desplazamiento en virtud del artículo 1, apartado 3, de la Directiva 2020/1057, resulta con suficiente claridad de esta disposición que, cuando no se cumpla uno u otro de los requisitos que esta establece, en particular cuando se haya realizado más de una operación adicional durante el trayecto de ida de una operación bilateral concreta, no puede aplicarse la exención prevista para las operaciones bilaterales.

1336 Tampoco cabe censurar al legislador de la Unión por haber adoptado un criterio inadecuado para la aplicación de las normas en materia de desplazamiento a las operaciones de transporte entre terceros países al no haber precisado, cuando tal operación se haya realizado en varios Estados miembros, la legislación de cuál o cuáles de esos Estados miembros puede aplicarse al conductor afectado. En efecto, como se desprende de los apartados 1321 y 1322 de la presente sentencia, el considerando 13 de la Directiva 2020/1057 especifica, en cuanto a este tipo de transporte, que se considera que existe un vínculo de conexión suficiente entre el servicio prestado y el territorio del Estado miembro de acogida, en principio, cuando un conductor efectúe una operación de transporte entre terceros países y el tenor literal de este considerando revela la posibilidad de que el servicio prestado presente tal vínculo de conexión con varios Estados miembros de acogida. De este modo, corresponde a las empresas de transporte y a las autoridades nacionales competentes apreciar, de conformidad con los criterios específicos previstos en el artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057, qué Estado o Estados miembros presentan dicho vínculo de conexión que justifica la aplicación de su normativa nacional en materia de condiciones de trabajo y empleo.

1337 Rumanía alega, asimismo, que el criterio basado en los tipos de operaciones de transporte, así como, en su caso, en la existencia de una actividad de carga y/o de descarga de mercancías y de recogida y/o de depósito de pasajeros dificulta el cumplimiento, por las empresas de transporte, de la obligación, establecida en el artículo 1, apartado 11, letra a), de la Directiva 2020/1057, de enviar una declaración de desplazamiento a las autoridades competentes a más tardar al inicio del desplazamiento. A este respecto, basta con señalar que este Estado miembro no ha explicado las razones por las cuales, en caso de una operación no planificada a un Estado miembro respecto de la cual no se haya presentado una declaración de desplazamiento, la empresa de transporte no podría enviar, como sugiere el Consejo, tal declaración reutilizando los datos ya aportados y añadiendo información sobre el Estado miembro adicional en el que tendrá lugar el desplazamiento.

1338 Por otra parte, Rumanía tampoco ha explicado de qué manera la solución que habría deseado que el legislador de la Unión primara, consistente en examinar todas las características de cada operación, incluida la duración de esta, para determinar si existe un vínculo de conexión suficiente entre la operación en cuestión y el Estado miembro de acogida, crearía una mayor seguridad jurídica al facilitar la identificación de las situaciones en las que debe considerarse que un conductor está «desplazado», en el sentido del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 96/71.

1339 En segundo término, algunos Estados miembros demandantes sostienen que las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057, debido a los criterios inadecuados adoptados por el legislador de la Unión, pueden desincentivar, en lugar de facilitar, la libre prestación de servicios y, en particular, el transporte entre terceros países o el transporte combinado.

1340 Sin embargo, por un lado, debe recordarse que, como se desprende de los apartados 1318 y 1319 de la presente sentencia, las normas en materia de desplazamiento aplicables al transporte de cabotaje no han cambiado como consecuencia de la entrada en vigor de la Directiva 2020/1057. Por otro lado, por lo que respecta al transporte combinado, el legislador de la Unión, como se desprende de los apartados 1330 y 1331 de esta sentencia, se ha limitado a precisar, en esencia, las circunstancias en las que las partes implicadas en tal operación deben quedar exentas de estas normas, de manera que tampoco puede considerarse que las disposiciones del artículo 1 de dicha Directiva relativas a ellas tengan por efecto la desincentivación de este tipo de transporte.

1341 En todo caso, como señaló, en esencia, el Abogado General en los puntos 995 y 996 de sus conclusiones, el legislador de la Unión pudo considerar, en el marco de su amplio margen de apreciación, que, habida cuenta de la necesidad de reequilibrar los intereses en cuestión, una mayor protección social para los conductores podía suponer un incremento de los costes soportados por algunas empresas de transporte. En dicho contexto, el hecho de que este legislador no haya favorecido ciertas actividades en el mercado de la manera en que habrían deseado algunos Estados miembros está comprendido en este margen de apreciación y no implica que los criterios adoptados de este modo sean inadecuados para realizar los objetivos perseguidos.

1342 Habida cuenta de todo lo anterior, procede concluir que los criterios establecidos por las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057 son adecuados para alcanzar el objetivo perseguido par estas disposiciones.

– *Sobre el carácter necesario del artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057*

1343 En lo referente, en segundo lugar, al carácter necesario del artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057, la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía, la República de Chipre y la República de Polonia lo niegan, amparándose en que existen opciones alternativas menos onerosas a estas disposiciones, a saber, en primer término, la concesión al transporte internacional de una excepción generalizada de las normas en materia de desplazamiento, en segundo término, la introducción de un umbral de duración del tipo del que figura en la propuesta de Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores y, en tercer término, la toma en consideración de todos los elementos que caracterizan al servicio de que se trata, incluida la duración de este en el Estado miembro de acogida.

1344 Sin embargo, al descartar tales opciones, el legislador de la Unión no se extralimitó en el ejercicio de su amplio margen de apreciación para fijar criterios pertinentes a tales fines.

1345 Por lo que se refiere, en primeramente, a la opción, propuesta por la República de Bulgaria y la República de Chipre, que habría consistido en excluir totalmente al transporte por carretera internacional de las normas en materia de desplazamiento, basta con señalar que tal solución no permitiría, por su propia naturaleza, lograr el equilibrio deseado entre los intereses en conflicto, dado que, en particular, no tendría como efecto ni mejorar la protección social de los conductores ni crear unas condiciones de competencia más equitativas en el mercado.

1346 En lo que atañe, en segundo lugar, a la opción que habría consistido en introducir un umbral temporal, la República de Lituania y, en menor medida, la República de Bulgaria y la República de Chipre propugnan el carácter menos restrictivo de esta opción. En cuanto a Rumanía, esta subraya la importancia del criterio de la duración del transporte, considerado conjuntamente con otros elementos, destacando, en particular, que la pertinencia de este se deduce del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 96/71, que permite a los Estados miembros disponer que puedan introducirse excepciones a ciertas obligaciones en materia de desplazamiento de los trabajadores cuando la duración del desplazamiento no sea superior a un mes.

1347 Sin embargo, debe constatarse que la Directiva 2020/1057 no obstaculiza la facultad establecida en el artículo 3, apartados 3 y 4, de la Directiva 96/71, cuyas disposiciones permiten a los Estados miembros introducir excepciones a la aplicación de determinadas condiciones de empleo y de trabajo del Estado miembro de acogida habitualmente garantizadas a un trabajador desplazado cuando la duración del desplazamiento no sea superior a un mes. La solución consistente en distinguir entre diferentes tipos de operaciones de transporte, por tanto, puede combinarse, en su caso, con las normas nacionales que implementan estas disposiciones.

1348 Por lo demás, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, en particular de la Evaluación de impacto — pilar social (parte 1/2, p. 54), se desprende que el legislador de la Unión finalmente descartó la opción consistente en hacer depender de un umbral temporal la aplicación de las normas en materia de desplazamiento de los trabajadores debido, en concreto, al riesgo de elusión que resultaría de la posible rotación de los conductores con el fin de hacer que estos pasaran, en un Estado miembro determinado, un tiempo inferior al límite impuesto.

1349 En lo tocante, en último lugar, a la opción, apoyada por la República de Bulgaria, la República de Chipre, Rumanía y la República de Polonia, que habría consistido en exigir, a efectos de evaluar la existencia de un vínculo de conexión suficiente entre el servicio prestado y el Estado miembro de acogida, una apreciación global de todos los elementos que caracterizan a este servicio, de las

consideraciones expuestas en los apartados 1311 a 1331 de la presente sentencia se deduce que el legislador de la Unión adoptó algunos de los criterios aplicados por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 1 de diciembre de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), a la vez que estableció criterios adicionales que se inscriben en la misma lógica. Así pues, no cabe considerar que, al actuar de este modo, el legislador de la Unión adoptara criterios que no son necesarios para identificar la existencia de un vínculo de conexión suficiente entre el servicio de transporte y el Estado miembro de acogida.

1350 De lo anterior resulta que el legislador de la Unión podía legítimamente considerar que las medidas alternativas contempladas por la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía, la República de Chipre y la República de Polonia no lograrían el mismo resultado que las disposiciones del artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057.

– *Sobre el carácter proporcionado del artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057*

1351 Por lo que respecta, en tercer lugar, al carácter proporcionado de los criterios previstos en el artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057, se ha recordar de entrada la importancia que reviste, según el preámbulo del Tratado FUE, el «fin esencial» de la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo que, en virtud de los artículos 9 TFUE y 90 TFUE, el legislador de la Unión debe tomar plenamente en cuenta en el marco del ejercicio de sus competencias en el ámbito de la política común de transportes. En particular, este legislador debe tratar de garantizar, a este respecto, según el artículo 151 TFUE, párrafo primero, en particular, la promoción de un nivel de empleo elevado, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, la garantía de una protección social adecuada y un alto nivel de protección de la salud humana.

1352 Pues bien, como se desprende, en esencia, del apartado 1341 de la presente sentencia, el fortalecimiento por el legislador de la Unión de la protección social de ciertas categorías de trabajadores, en el presente caso, mediante la obligación, resultante de las disposiciones del artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057, de aplicar las normas en materia de desplazamiento a los conductores que efectúan ciertos tipos de operaciones de transporte, puede implicar determinados costes adicionales para los empleadores que deben garantizar su cumplimiento. No obstante, el hecho de que una obligación impuesta por el legislador de la Unión pueda suponer ciertos costes para las empresas de transporte en las que recae la carga no constituye, en sí mismo, una vulneración del principio de proporcionalidad, a menos que estos costes sean manifiestamente desproporcionados en relación con el objetivo perseguido.

1353 En primer término, en lo referente a los supuestos efectos negativos para las empresas de transporte en general derivados del artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057, procede recordar que, como se desprende de los apartados 1311 a 1331 de la presente sentencia, por una parte, los criterios de aplicación de las normas en materia de desplazamiento de los trabajadores previstos en estas disposiciones se inscriben en la misma lógica que los criterios aplicables antes de la entrada en vigor de esta Directiva y, por otra parte, las diferencias que puedan existir entre unos y otros de estos criterios son debidas, en parte, al hecho de que dicha Directiva establece actualmente exenciones claras de estas normas, en beneficio de los transportistas, que no estaban específicamente previstas en el marco jurídico aplicable con anterioridad.

1354 En particular, el artículo 1, apartados 3, párrafos tercero a quinto, y 4, párrafos tercero y cuarto, de la Directiva 2020/1057 prevé la posibilidad de que un conductor que realice una operación de transporte bilateral, lleve a cabo, además, varias actividades adicionales de carga y/o de descarga de mercancías, así como de recogida y/o de depósito de pasajeros en los Estados miembros o los

terceros países que atraviese, en las condiciones establecidas en estas disposiciones, sin que se consideren aplicables las normas en materia de desplazamiento de los trabajadores y, por consiguiente, las condiciones de trabajo y empleo garantizadas en el Estado miembro de acogida. Pues bien, esta posibilidad contribuye precisamente, mediante el enfoque flexible que la inspira, a garantizar, como se desprende del considerando 10 de esta Directiva, que la aplicación de estas normas a las operaciones de transporte entre terceros países no restrinja más allá de lo necesario la libertad de prestación de servicios de transporte transfronterizo por carretera. Mediante la adopción de una norma clara que permite extender, en favor de los transportistas, la exención prevista para las operaciones de transporte bilateral a dos actividades adicionales como máximo, el legislador de la Unión se ha asegurado de este modo de que las operaciones de transporte entre terceros países que presentan un vínculo de conexión estrecho con una operación de transporte bilateral no estén sujetas a las normas en materia de desplazamiento.

1355 De ello se deduce que los supuestos costes más elevados resultantes, para los transportistas, de las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057 no son, en cualquier caso, de una magnitud tal que pueda considerarse que exceden manifiestamente los beneficios que se derivan de estas disposiciones en términos, por un lado, de reducción de las cargas resultante de la existencia de un marco normativo uniforme y más claro, así como, por otro lado, de incremento de la protección social garantizada a los conductores combinado con una competencia más sana en el mercado.

1356 Como se desprende de los apartados 1334 a 1338 de la presente sentencia, dado que tampoco se han demostrado la supuesta incertidumbre relativa a la interpretación de las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057, ni la existencia de dificultades prácticas en la aplicación de estas disposiciones, los posibles efectos negativos generados por dichas disposiciones para los transportistas en general no son manifiestamente desproporcionados en relación con los objetivos perseguidos.

1357 En segundo término, en cuanto a la argumentación según la cual la aplicación de las normas en materia de desplazamiento de los trabajadores a las operaciones de transporte entre terceros países y a las operaciones de cabotaje puede tener un impacto más significativo en los Estados miembros situados en la «periferia de la Unión», en los que las empresas efectúan principalmente estos tipos de operaciones de transporte, de las consideraciones expuestas en los apartados 1318 a 1329 de la presente sentencia se desprende que estas normas ya se aplicaban a las operaciones de cabotaje y que las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057 tienen unos efectos limitados en las operaciones de transporte entre terceros países. Además, procede remitirse a la jurisprudencia que se recuerda en los apartados 247 y 332 de esta sentencia, relativa al principio de igualdad de trato entre Estados miembros.

1358 Asimismo, si bien es verdad que la competencia basada en los costes forma parte de las dinámicas que subyacen al mercado interior, no es menos cierto que la Directiva 2020/1057 no tiene por objeto ni tan siquiera como efecto eliminar toda competencia basada en los costes, sino que pretende garantizar la libre prestación de servicios de transporte sobre una base equitativa —a saber, en el marco de una competencia que no dependa de diferencias excesivas en las condiciones de trabajo y de empleo aplicadas, en un mismo Estado miembro, a las empresas de transporte de diferentes Estados miembros— a la vez que ofrece una mayor protección a los conductores desplazados.

1359 Por añadidura, como se ha recordado en los apartados 266 y 573 de la presente sentencia, no cabe privar al legislador de la Unión de la posibilidad de adaptar un acto legislativo a cualquier modificación de las circunstancias o a cualquier evolución de los conocimientos, habida cuenta de que le incumbe la tarea de velar por la protección de los intereses generales reconocidos por el Tratado FUE y de tomar en consideración los objetivos transversales de la Unión recogidos en el preámbulo, en los artículos 9 TFUE y 151 TFUE, párrafo primero, y especialmente, la mejora de las condiciones de trabajo y la garantía de una protección social adecuada.

1360 En particular, según la jurisprudencia resumida en el apartado 267 de la presente sentencia, en atención a los cambios importantes que ha experimentado el mercado interior en el sector del transporte por carretera, el legislador de la Unión tenía derecho a adaptar la Directiva 96/71, para realizar un ajuste del equilibrio de los intereses en juego con el fin de incrementar la protección social de los conductores mediante la modificación de las condiciones en las que se ejerce la libre prestación de servicios y de garantizar una competencia equitativa. A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha observado específicamente que la necesidad de adaptar el equilibrio en el que se basaba esta Directiva con el fin de alcanzar en la mayor medida posible el objetivo de una competencia más justa en un contexto cambiante resultaba, en particular, de una diferenciación estructural de las normas salariales y de las restantes condiciones de trabajo y empleo aplicables en los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo, C-620/18, EU:C:2020:1001, apartado 63).

1361 Pues bien, en el caso de autos, al modificar la normativa de la Unión relativa a la aplicabilidad de las normas en materia de desplazamiento a los conductores en el sector del transporte por carretera, el legislador de la Unión precisamente pretendía alcanzar, como se desprende de los considerandos 1, 3 y 7 de la Directiva 2020/1057, un nuevo equilibrio entre la libre prestación de servicios, la libre circulación de mercancías, la mejora de las condiciones sociales y laborales de los conductores, así como la garantía de una competencia más leal en el mercado entre empresas de transporte.

1362 En efecto, este legislador pudo válidamente considerar, en el ejercicio del amplio margen de apreciación de que dispone a este respecto, que los conductores implicados en los servicios de transporte que presentan un vínculo de conexión con el territorio de un Estado miembro de acogida debían poder disfrutar de las mismas condiciones de trabajo y empleo que los conductores empleados por empresas de transporte establecidas en dicho Estado.

1363 Por consiguiente, aun suponiendo que estén acreditados, los efectos negativos que se derivan para ciertos Estados miembros, para las empresas de transporte que están establecidas en ellos, así como para los conductores que estas emplean, de la aplicación de las normas en materia de desplazamiento a las operaciones de transporte entre terceros países, según resultan del artículo 1, apartados 3 y 4, de la Directiva 2020/1057, entendido a la luz de su considerando 13, no son, en todo caso, manifiestamente desproporcionados en relación con los objetivos perseguidos.

1364 Por otra parte, en cuanto a la argumentación formulada por la República de Bulgaria y la República de Chipre, según la cual la distinción adoptada entre operaciones de transporte entre terceros países y operaciones de transporte bilateral corre el riesgo de falsear la competencia, en la medida en que la Directiva 2020/1057 no impone obligación alguna y no se aplica a los transportistas de países que no son miembros de la Unión, debe señalarse que, como afirmó el Consejo durante la fase escrita del procedimiento y en la vista, las empresas de transporte establecidas en terceros países no disfrutan del mismo acceso al mercado interior, de manera que

su situación no es comparable a la de las empresas de transporte establecidas en la Unión (véase, por analogía, la sentencia de 17 de julio de 1997, SAM Schiffahrt y Stapf, C-248/95 y C-249/95, EU:C:1997:377, apartado 64).

1365 Además, según se desprende del artículo 1, apartado 10, de la Directiva 2020/1057 y del artículo 1, apartado 4, de la Directiva 96/71, al que se refiere el considerando 15 de la primera de estas Directivas, las empresas de transporte establecidas en terceros países no obtendrán un trato más favorable que las establecidas en la Unión, incluido en lo tocante a las normas específicas en materia de desplazamiento de los trabajadores previstas en la Directiva 2020/1057.

1366 Finalmente, por lo que se refiere a las alegaciones relativas a los supuestos efectos negativos en el medio ambiente derivados de las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057, estas alegaciones se solapan con la argumentación presentada por la República de Polonia en el marco de su cuarto motivo, de manera que se examinarán en dicho contexto.

1367 Por lo tanto, las disposiciones del artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057 no suponen unos inconvenientes manifiestamente desproporcionados en relación con los objetivos perseguidos por estas.

1368 En consecuencia, procede desestimar por infundados los motivos segundo y tercero de la República de Lituania, el primer motivo de la República de Bulgaria, el primer motivo de Rumanía, el primer motivo de la República de Chipre, el primer motivo de Hungría formulado con carácter subsidiario y el primer motivo de la República de Polonia.

d) Sobre la infracción del artículo 91 TFUE, apartado 1

1) Alegaciones de las partes

1369 Mediante el tercer motivo de sus respectivos recursos, la República de Bulgaria y la República de Chipre argumentan que, al adoptar la Directiva 2020/1057, el legislador de la Unión infringió el artículo 91 TFUE, apartado 1.

1370 Según estos Estados miembros, este artículo 91, apartado 1, que constituye la base jurídica de esta Directiva, exigía que este legislador se pronunciara con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al CESE y al CDR. La distinción, a efectos de la aplicación de las normas en materia de desplazamiento, entre operaciones de transporte bilateral y operaciones de transporte entre terceros países no figuraba en la propuesta de Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, de manera que no pudo ser examinada por estos Comités antes de que emitieran sus dictámenes respectivos. Al no consultar posteriormente a estos Comités sobre la modificación sustancial realizada a esta propuesta, dicho legislador infringió el citado artículo 91, apartado 1.

1371 La República de Bulgaria y la República de Chipre observan que el Tribunal de Justicia se pronunció sobre la obligación de consulta en el marco del procedimiento legislativo en una época en la que, sin ser colegislador, el Parlamento, al igual que el CESE y el CDR actualmente, tenía una función consultiva. Este declaró que la exigencia de consultar al Parlamento implicaba la necesidad de consultarle nuevamente siempre que el texto finalmente adoptado, considerado en su conjunto, difiriera en su contenido material del texto sobre el cual ya se hubiera consultado al Parlamento (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 1992, Parlamento/Consejo, C-65/90, EU:C:1992:325, apartado 16).

1372 Dado que esta función consultiva es ejercida actualmente por el CESE y el CDR, en virtud del artículo 91 TFUE, apartado 1, la jurisprudencia mencionada en el apartado anterior se aplica por analogía a la obligación de consultar a estos dos Comités. Por consiguiente, en el caso de autos, estos últimos deberían haber sido consultados de nuevo acerca de la modificación sustancial consistente en introducir una distinción entre operaciones de transporte bilateral y operaciones de transporte entre terceros países a efectos de la aplicación de las normas en materia de desplazamiento.

1373 Para la República de Bulgaria y la República de Chipre, resulta inexacto afirmar, como ha hecho el Parlamento, que no existe ningún precedente de segunda consulta de estos Comités en el marco del procedimiento legislativo. En efecto, a modo de ejemplo, durante el procedimiento legislativo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre evaluación de las tecnologías sanitarias y por el que se modifica la Directiva 2011/24/UE [COM(2018) 51 final], se añadió una disposición complementaria a la base jurídica del acto en cuestión, lo que obligó al legislador de la Unión a decidir consultar al CESE por segunda vez.

1374 El Parlamento y el Consejo alegan que estos motivos y estas alegaciones son infundados.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

1375 La República de Bulgaria y la República de Chipre invocan, en relación con la infracción del artículo 91 TFUE, apartado 1, por el legislador de la Unión con ocasión de la adopción de la Directiva 2020/1057, las mismas alegaciones que las formuladas por el primero de estos Estados miembros para impugnar la legalidad del artículo 2, punto 4, letra a), del Reglamento 2020/1055 (asunto C-545/20). Así pues, por las razones expuestas en los apartados 898 a 909 de la presente sentencia, estas alegaciones no pueden ser estimadas, dado que el citado artículo 91, apartado 1, no exige una nueva consulta al CESE y al CDR en caso de modificación de la propuesta sobre la que ya se haya consultado a estos Comités.

1376 Por consiguiente, procede desestimar por infundado el tercer motivo invocado respectivamente por la República de Bulgaria y la República de Chipre.

e) Sobre la infracción de los artículos 90 TFUE, en relación con el artículo 3 TUE, apartado 3, 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE

1) Alegaciones de las partes

1377 Mediante el cuarto motivo de sus respectivos recursos, la República de Bulgaria y la República de Chipre alegan que el artículo 1 de la Directiva 2020/1057 infringe el artículo 90 TFUE, en relación con el artículo 3 TUE, apartado 3, y los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE. Por su parte, la República de Polonia, mediante sus motivos segundo y tercero, sostiene que este artículo 1 infringe los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE. Por último, Rumanía no presenta un motivo autónomo a este respecto, sino que invoca la infracción de estas dos últimas disposiciones del Tratado FUE en el marco de su segundo motivo, basado en la violación del principio de no discriminación, formulando las alegaciones expuestas en el apartado 1194 de la presente sentencia.

1378 En particular, la República de Bulgaria y la República de Chipre imputan al legislador de la Unión la infracción de dichas disposiciones del Derecho primario debido a los efectos perjudiciales derivados de la distinción establecida en el artículo 1, apartados 3 y 4, de la Directiva 2020/1057, leído en relación con su considerando 13, en el nivel de vida y el empleo en Bulgaria y en Chipre, así como, de una manera general, en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión, al igual que en la situación económica de los transportistas establecidos en estos Estados miembros. En efecto, la aplicación de las normas en materia de desplazamiento de los trabajadores hace que el transporte entre terceros países resulte inviable para estas empresas. También resulta de ello un impacto negativo en el medio ambiente y un incremento de los embotellamientos. Pues bien, no se ha realizado una evaluación de impacto respecto de esta distinción y tampoco se ha efectuado ninguna consulta al respecto al CESE o al CDR.

1379 La República de Polonia sostiene que, al adoptar un criterio arbitrario para la aplicación de las normas en materia de desplazamiento a las operaciones de transporte, el legislador de la Unión infringió los artículos 91 TFUE, apartado 2, y 94 TFUE, basándose en que no tuvo en cuenta el hecho de que este criterio puede afectar gravemente al nivel de vida y al empleo de ciertas regiones, a la explotación del material de transporte, así como a la situación económica de los transportistas. Este Estado miembro no está de acuerdo con la interpretación de estas disposiciones propuesta por el Parlamento y el Consejo. En efecto, el hecho de que el legislador de la Unión disfrute de un amplio margen de apreciación no supone que la obligación de que este tenga en cuenta ciertos efectos se limite a tomar conocimiento de estos últimos.

1380 En lo que atañe, en primer lugar, a la infracción del artículo 91 TFUE, apartado 2, a su juicio no se tuvo en cuenta, al adoptar las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057, el impacto resultante del incremento del número de trayectos en vacío de los vehículos que, de otro modo, participarían en operaciones de transporte entre terceros países o de cabotaje. La justificación económica de la utilización de los vehículos en el marco de operaciones de transporte entre terceros países reside, por lo demás, en el hecho de que los transportistas, teniendo en cuenta la perspectiva geográfica, pueden responder de manera flexible a la evolución de las necesidades en materia de transportes, con el fin de minimizar el número de trayectos en vacío y de evitar la espera inútil de órdenes de transporte de mercancías hacia el Estado miembro de establecimiento. Las operaciones de cabotaje presentan ventajas similares en materia de eficiencia.

1381 La aplicación de las disposiciones de los Reglamentos 2020/1054 y 2020/1055 obliga a las empresas establecidas en Polonia a realizar al menos 1 221 120 000 km adicionales por año. Las modificaciones derivadas de estos Reglamentos, así como las restricciones adicionales resultantes de las disposiciones impugnadas de la Directiva 2020/1057 tienen repercusiones importantes en el nivel de vida y el empleo de ciertas regiones, así como en el material de transporte.

1382 Asimismo, las restricciones al ejercicio de las operaciones de transporte entre terceros países y de cabotaje, generadas por las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057, incluso pueden dar lugar a la retirada de los transportistas del mercado, ya que estos no están en condiciones de ejercer una actividad rentable en el marco de un modelo de servicios de transporte que supone unas operaciones de transporte menos eficientes. Los transportistas establecidos en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión, cuyas actividades se basan principalmente en operaciones de transporte entre terceros países y de cabotaje, experimentan de forma particularmente intensa estas consecuencias.

1383 La Evaluación de impacto — pilar social se limita a una evaluación superficial referida a los efectos de estas disposiciones en el nivel de empleo de ciertas regiones y se refiere, en todo caso, a la aplicación de un criterio temporal a efectos de la aplicación de las normas en materia de desplazamiento, diferente del criterio finalmente adoptado en la Directiva 2020/1057, que no acarrea los mismos efectos en los mercados de los Estados miembros situados en la periferia de la Unión. Por añadidura, el hecho de que el 90 % de las empresas de transporte emplean a menos de diez personas se constató en dicha evaluación de impacto sin que se tuviera en cuenta a los efectos de la evaluación del impacto de dichas disposiciones en el nivel de empleo. La incidencia en el deterioro de las infraestructuras de transporte en la Unión también se señaló en dicha evaluación de impacto, sin que, no obstante, se realizara una evaluación de dicha incidencia.

1384 El incremento del tráfico por carretera también tiene consecuencias negativas en el nivel de vida de las zonas situadas en las proximidades de los principales nodos de transporte. En este contexto, resulta útil destacar, en particular, el riesgo que presentan las modificaciones realizadas para la seguridad vial.

1385 Según la República de Polonia, de su análisis se deduce que las modificaciones jurídicas relativas al transporte por carretera darán lugar, de media, a un incremento del 19 %, en los Estados miembros, del número de comportamientos de riesgo de los conductores, vinculados a la posibilidad de infringir la normativa con el fin de adaptarse a las nuevas obligaciones en materia de desplazamiento o de eludirlas, aumentando, además, el número de accidentes mortales que implican a ciertos tipos de vehículos.

1386 En lo referente, en segundo lugar, a la infracción del artículo 94 TFUE, la Evaluación de impacto — pilar social no tuvo en cuenta la situación económica de los transportistas establecidos en los Estados miembros situados en la periferia de la Unión que tienen un nivel de desarrollo económico más bajo, cuya actividad en materia de transporte internacional por carretera se concentra, en una mayor medida, en las operaciones de transporte entre terceros países y de cabotaje. Los costes adicionales de estos transportistas, derivados de la aplicación de las normas en materia de desplazamiento de los trabajadores, los sitúan en una posición menos ventajosa que la de las empresas competidoras situadas más cerca del centro de la Unión.

1387 La adopción de las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057 durante un período de graves perturbaciones económicas debidas a la pandemia de COVID-19 demuestra asimismo que no se ha tenido en cuenta la situación económica de los transportistas. Los efectos económicos de esta pandemia se han sentido especialmente en el sector del transporte, muy expuesto no solo al descenso de la demanda en el comercio internacional, sino también a las restricciones vinculadas al paso de las fronteras interiores instauradas por los distintos Estados miembros. Estos efectos ya estaban presentes durante los trabajos preparatorios de la Directiva 2020/1057.

1388 El Parlamento y el Consejo alegan que estos motivos y estas alegaciones son infundados.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

1389 En primer lugar, en cuanto a la argumentación, aducida por la República de Bulgaria y la República de Chipre, basada en la infracción del artículo 90 TFUE, en relación con el artículo 3 TUE, apartado 3, debido a que el legislador de la Unión no tuvo en cuenta el objetivo de los Tratados consistente en garantizar un nivel elevado de protección y de mejora de la calidad del medio

ambiente, esta argumentación se solapa con la planteada por la República de Polonia en el marco de su cuarto motivo, relativo a la infracción del artículo 11 TFUE y del artículo 37 de la Carta. En consecuencia, esta argumentación se examinará en el contexto de dicho motivo.

1390 En segundo lugar, en lo tocante a la argumentación basada en la supuesta infracción del artículo 94 TFUE, basta con señalar que esta disposición, que exige al legislador de la Unión que tenga en cuenta la situación económica de los transportistas cuando adopte una medida «en materia de precios y condiciones de transporte», es irrelevante en los presentes asuntos, dado que, como se ha señalado en el apartado 1231 de la presente sentencia, el artículo 1 de la Directiva 2020/1057 no regula los precios o las condiciones de transporte de mercancías o pasajeros, sino que determina los criterios de aplicación de las normas relativas al desplazamiento de conductores en el sector del transporte por carretera.

1391 En tercer lugar, por lo que se refiere a la argumentación basada en la infracción del artículo 91 TFUE, apartado 2, procede recordar que, según esta disposición, el legislador de la Unión, cuando adopte las medidas contempladas en el apartado 1 de este artículo, cuya finalidad es lograr la ejecución de la política común de transportes teniendo en cuenta las peculiaridades de estos, debe «tener en cuenta» los casos en los que la aplicación de estas medidas pueda afectar «gravemente» al nivel de vida y al empleo de ciertas regiones, así como a la explotación del material de transporte.

1392 A este respecto, dado que el legislador de la Unión adoptó la Directiva 2020/1057 sobre la base del artículo 91 TFUE, apartado 1, y que esta base jurídica no se discute en el marco de los presentes recursos, incumbía a este legislador tener en cuenta, cuando concibió los criterios de aplicación de las normas en materia de desplazamiento previstos en el artículo 1, apartados 3 a 7, de esta Directiva, las exigencias derivadas del artículo 91 TFUE, apartado 2.

1393 Dicho esto, según se desprende, en esencia, de los apartados 393 a 396 de la presente sentencia, el artículo 91 TFUE, apartado 2, no puede impedir que el legislador de la Unión, a la vista del amplio margen de apreciación de que dispone para definir la política común de transportes, adopte medidas restrictivas susceptibles de afectar en mayor medida al nivel de vida y al empleo, así como a la explotación del material de transporte en algunos Estados miembros que en otros, siempre y cuando este legislador tenga en cuenta los efectos perjudiciales graves en estos parámetros en el marco más amplio de la ponderación de los distintos objetivos e intereses en juego.

1394 En cuanto a los presentes recursos, debe observarse que la argumentación planteada por la República de Bulgaria, la República de Chipre y la República de Polonia se basa en la premisa de que el legislador de la Unión no tuvo en cuenta, infringiendo el artículo 91 TFUE, apartado 2, las repercusiones generadas por la Directiva 2020/1057, a saber, que la aplicación de las normas en materia de desplazamiento de los trabajadores previstas en el artículo 1 de esta Directiva hará inviables las operaciones de transporte entre terceros países y las operaciones de cabotaje.

1395 Sin embargo, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la Directiva 96/71, en su versión aplicable antes de la entrada en vigor de la Directiva 2020/1057, cubría, en principio, toda prestación de servicios transnacional que implicaba un desplazamiento de trabajadores, incluido el sector del transporte por carretera, y, además, precisó que, en principio, un conductor que efectuara transportes de cabotaje debía considerarse desplazado, en el sentido del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 96/71 (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de diciembre de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, apartados 33, 49, 62, 63 y 65).

1396 Ciertamente, como se ha señalado en el apartado 1320 de la presente sentencia, la aplicación de las normas en materia de desplazamiento a las operaciones de transporte entre terceros países, según resulta de la Directiva 2020/1057, aun cuando se inscribe en la misma lógica, no es estrictamente idéntica a la resultante de la Directiva 96/71 tal como la interpreta el Tribunal de Justicia.

1397 Sin embargo, de los documentos aportados al Tribunal de Justicia en el marco de los presentes recursos no se desprende que los eventuales costes más elevados resultantes de la aplicación de las normas en materia de desplazamiento a las operaciones de transporte entre terceros países, tal como dimana del artículo 1, apartados 3 y 4, de la Directiva 2020/1057, leído en relación con su considerando 13, puedan afectar «gravemente», incluso considerados de forma conjunta, al nivel de vida y al empleo de ciertas regiones, en el sentido del artículo 91 TFUE, apartado 2. En efecto, cualquier incidencia en estos últimos elementos no basta para demostrar que se haya alcanzado el umbral requerido para acreditar la existencia de una infracción de esta última disposición.

1398 Asimismo, en el marco de la apreciación de las repercusiones resultantes de la adopción de las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057, el legislador de la Unión debía conciliar los diversos intereses en conflicto con el fin de alcanzar los objetivos legítimos que perseguía. Así, como ya se ha señalado en el apartado 395 de la presente sentencia, el mero hecho de que este debiera tener en cuenta el nivel de vida y el empleo de ciertas regiones y, por tanto, los intereses económicos de los transportistas, no se oponía a que estos últimos fueran objeto de medidas restrictivas y que generan ciertos costes para ellos.

1399 De forma similar, aun suponiendo que, como afirman la República de Bulgaria, la República de Chipre y la República de Polonia, algunos transportistas se vean obligados a abandonar el mercado a causa de la aplicación de las normas en materia de desplazamiento a las operaciones de transporte entre terceros países y a las operaciones de cabotaje resultante del artículo 1 de la Directiva 2020/1057, lo que conlleva un riesgo de pérdida del empleo para ciertos conductores, tales efectos negativos deben ponerse en perspectiva con, por una parte, la mayor protección social garantizada a un gran número de conductores que seguirán empleados en el sector del transporte por carretera y, por otra parte, el hecho de que la libre prestación de servicios en el mercado se llevará a cabo a partir de entonces sobre la base de una competencia más leal entre las empresas de transporte.

1400 También debe destacarse que, según argumenta, en esencia, el Consejo, el artículo 91 TFUE, apartado 2, no puede interpretarse en el sentido de que impone al legislador de la Unión la obligación de proteger las cuotas de mercado existentes de ciertos transportistas, so pena de impedirle adaptar el marco jurídico a los cambios en el mercado con el fin de garantizar una competencia justa en este.

1401 En cuanto a las alegaciones formuladas por la República de Polonia referidas al incremento del número de los comportamientos de riesgo y de los accidentes mortales que, a su entender, resultará de la aplicación de las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057, no están respaldadas por elementos fiables y concordantes. Por lo tanto, estas alegaciones tienen un carácter especulativo, de manera que no permiten demostrar la existencia de un incumplimiento de los requisitos derivados del artículo 91 TFUE, apartado 2.

1402 La República de Polonia invoca asimismo los efectos negativos en la explotación del material de transporte resultantes de los trayectos adicionales ocasionados por las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057. Sin embargo, este Estado miembro no aporta elementos

suficientes para fundamentar su alegación de que estas disposiciones conllevarán, como afirma, un «incremento del número de kilómetros adicionales recorridos». A mayor abundamiento, la argumentación similar relativa a los kilómetros adicionales que conlleva la aplicación de los Reglamentos 2020/1054 y 2020/1055 se ha examinado y rechazado en el marco de los recursos dirigidos contra estos Reglamentos.

1403 Las restantes alegaciones formuladas en el marco de los presentes motivos, que son, por lo demás, de carácter genérico y están poco fundamentadas, se solapan, en gran medida, con las alegaciones invocadas en el marco de los motivos basados, respectivamente, en la vulneración del principio de proporcionalidad, debido a la supuesta falta de toma en consideración de los efectos de las normas previstas en el artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057, y en la infracción del artículo 91 TFUE, apartado 1, debido a la ausencia de una nueva consulta al CESE y al CDR. Por consiguiente, estas otras alegaciones deben desestimarse por las mismas razones expuestas en los apartados 1311 a 1368, así como 1375 y 1376 de la presente sentencia.

1404 En consecuencia, procede desestimar por infundado el cuarto motivo de la República de Bulgaria y de la República de Chipre, los motivos segundo y tercero de la República de Polonia, y la argumentación formulada por Rumanía en el marco de su segundo motivo.

f) Sobre la violación de la libre circulación de mercancías y de la libre prestación de servicios

1) Alegaciones de las partes

1405 Mediante el quinto motivo de sus recursos respectivos, la República de Bulgaria y la República de Chipre alegan que el enfoque consistente en distinguir entre las operaciones de transporte bilateral y las operaciones de transporte entre terceros países, a efectos de la aplicación de las normas en materia de desplazamiento de los trabajadores, constituye una restricción injustificada tanto de la libre circulación de mercancías (primera parte) como de la libre prestación de servicios de transporte (segunda parte).

1406 Por una parte, en lo tocante a la libre circulación de mercancías, la aplicación de las normas en materia de desplazamiento a las operaciones de transporte entre terceros países debe entenderse, a causa de los efectos negativos que resultan de ella, como una medida con efectos equivalentes a las restricciones cuantitativas, en el sentido de los artículos 34 TFUE y 35 TFUE. Pues bien, tal medida no puede justificarse en virtud del artículo 36 TFUE, ya que esta categoría de operaciones de transporte internacional no presenta un vínculo de conexión suficiente con el Estado miembro afectado y crea trabas administrativas desproporcionadas que impiden el buen funcionamiento del mercado interior.

1407 En un comunicado de prensa, titulado «La Comisión solicita a Austria que se asegure de que su legislación sobre el salario mínimo no restringe indebidamente el mercado interior» (IP/17/1053), esta institución precisaba que la aplicación de la legislación nacional a todas las operaciones de transporte internacional que suponen una carga y/o una descarga realizada en el territorio nacional constituye una restricción desproporcionada con respecto, en particular, a la libre circulación de mercancías y que la aplicación de esta medida a las operaciones de transporte internacional que carecen de un vínculo de conexión suficiente con el Estado miembro afectado no está justificada dado que es desproporcionada.

1408 Por otra parte, en lo tocante a la libre prestación de servicios de transporte, la aplicación de las normas en materia de desplazamiento a las operaciones de transporte entre terceros países restringe esta libertad, en infracción del artículo 58 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 91 TFUE.

1409 A este respecto, como se desprende de los apartados 64 y 65 de la sentencia de 22 de mayo de 1985, Parlamento/Consejo (13/83, EU:C:1985:220), por una parte, las obligaciones impuestas en el artículo 91 TFUE, apartado 1, letras a) y b), incluyen la de proceder a establecer la libre prestación de servicios en materia de transportes y, entre las exigencias derivadas de la libre prestación de estos servicios, figura la supresión de cualquier clase de discriminación contra el prestador de dichos servicios por razón de su nacionalidad o de la circunstancia de que se encuentre establecido en un Estado miembro distinto de aquel en el que se debe realizar la prestación. Por otra parte, el legislador de la Unión no dispone, sobre este aspecto, de las mismas facultades discrecionales que puede utilizar en otros ámbitos de la política común de transportes.

1410 Pues bien, la distinción entre las operaciones de transporte bilateral y las operaciones de transporte entre terceros países a efectos de la aplicación de las normas en materia de desplazamiento reintroduce una forma de discriminación y constituye un retroceso en el establecimiento de una política común de transportes.

1411 En el supuesto de que el Tribunal de Justicia considere que esta cuestión también se rige por el artículo 56 TFUE, el presente motivo también se basaría en esa disposición.

1412 El Parlamento y el Consejo alegan que estos motivos y estas alegaciones son infundados.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

i) Sobre la libre circulación de mercancías

1413 Con respecto a la primera parte del quinto motivo de sus recursos respectivos, basada en la violación de la libre circulación de mercancías, la República de Bulgaria y la República de Chipre no exponen en modo alguno la manera en que la Directiva 2020/1057 limita esta libertad ni en qué sentido sus efectos equivalen a una supuesta restricción cuantitativa a la que aluden estos Estados miembros.

1414 En particular, salvo una referencia a los artículos 34 TFUE a 36 TFUE y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las circunstancias en las que puede considerarse que tal restricción cuantitativa está justificada en virtud del artículo 36 TFUE, dichos Estados miembros se limitan a remitirse a alegaciones invocadas en el marco del primer motivo de sus recursos respectivos.

1415 Ahora bien, como se desprende, en esencia, de los apartados 1308 a 1368 de la presente sentencia, la República de Bulgaria y la República de Chipre no han demostrado que la aplicación a las operaciones de transporte entre terceros países de las normas en materia de desplazamiento vaya manifiestamente más allá de lo necesario para lograr el objetivo legítimo perseguido por las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057.

1416 Por consiguiente, en ausencia de toda argumentación específica en apoyo de las primeras partes de los quintos motivos, procede considerar que, aun suponiendo que pueda considerarse que estas disposiciones constituyen una restricción comprendida en los artículos 34 TFUE y 35 TFUE, esta estaría, en todo caso, justificada con arreglo al artículo 36 TFUE por las razones que fundamentaron la desestimación de estos primeros motivos.

1417 Por lo demás, en cuanto al comunicado de prensa mencionado en el apartado 1407 de la presente sentencia, que la República de Bulgaria y la República de Chipre citan sin explicar su pertinencia, basta con observar que tal documento de carácter no obligatorio no puede vincular al Tribunal de Justicia en su interpretación o su apreciación de la validez de la Directiva 2020/1057.

1418 En cualquier caso, si bien, en ese comunicado de prensa, la Comisión critica el enfoque consistente en aplicar la normativa nacional del Estado miembro de acogida a toda operación de transporte internacional que implica una carga y/o una descarga en el territorio de este Estado miembro, las disposiciones impugnadas del artículo 1, apartado 3, de la Directiva 2020/1057 eximen de esta aplicación tanto a las operaciones de transporte bilateral como a ciertas actividades adicionales de carga y/o de descarga vinculadas a tales operaciones, precisamente con el fin de garantizar el carácter proporcionado de toda posible restricción de la libre circulación de mercancías, así como de la libre prestación de servicios de transporte que resulte de la aplicación de las normas en materia de desplazamiento a los conductores del transporte internacional por carretera.

1419 Por consiguiente, la primera parte del quinto motivo de la República de Bulgaria y de la República de Chipre debe rechazarse por infundada.

ii) Sobre la libre prestación de servicios

1420 En lo que atañe a la segunda parte del quinto motivo de la República de Bulgaria y de la República de Chipre, basada en la infracción de las normas del Tratado FUE relativas a la libre prestación de servicios, debe señalarse que, como se desprende de los apartados 352 a 358 de la presente sentencia, la libre prestación de servicios en materia de transportes no se rige por el artículo 56 TFUE, que se refiere a la libre prestación de servicios en general, sino por el artículo 58 TFUE, apartado 1, disposición específica con arreglo a la cual «la libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del título relativo a los transportes», a saber, del título VI de la tercera parte del Tratado FUE, siendo así que este título incluye los artículos 90 TFUE a 100 TFUE. Así pues, las empresas de transporte disponen de un derecho a la libre prestación de servicios exclusivamente en la medida en que dicho derecho les haya sido otorgado mediante medidas de Derecho derivado adoptadas por el legislador de la Unión sobre la base de las disposiciones del Tratado FUE relativas a la política común de transportes, en particular del artículo 91 TFUE, apartado 1.

1421 Este es precisamente el objeto de la Directiva 2020/1057, adoptada por el legislador de la Unión sobre la base de esta disposición, con el fin, en concreto, de establecer normas específicas en lo tocante a la Directiva 96/71 y, de este modo, armonizar ciertas disposiciones de la legislación social en el ámbito de los transportes por carretera.

1422 En lo referente a las conclusiones extraídas de la sentencia de 22 de mayo de 1985, Parlamento/Consejo (13/83, EU:C:1985:220), apartados 64 y 65, que invocan la República de Bulgaria y la República de Chipre, debe recordarse que, tal como se ha expuesto en el apartado 982 de la presente sentencia, es cierto que el Tribunal de Justicia ha declarado que el legislador de la Unión no dispone, en lo concerniente al establecimiento de la libre prestación de

servicios en materia de transportes, de las mismas facultades discrecionales que puede utilizar en otros ámbitos de la política común de transportes. Sin embargo, esta circunstancia no pone en entredicho el hecho de que, cuando el legislador de la Unión ejerce sus competencias en este sentido, dispone al respecto, según se ha recordado en los apartados 242 a 247 de esta sentencia, de un amplio margen de apreciación.

1423 En todo caso, en la medida en que la República de Bulgaria y la República de Chipre reprochan al legislador de la Unión el haber incumplido, al hacer aplicables las normas en materia de desplazamiento a las operaciones de transporte entre terceros países, las obligaciones específicas que le incumben en virtud del artículo 91 TFUE, ya que reintrodujo una forma de discriminación contra los transportistas por razón de su nacionalidad o del lugar en el que están establecidos, su argumentación se solapa con la invocada en el marco de los segundos motivos de sus recursos respectivos, basados en la vulneración de los principios de igualdad de trato y de no discriminación. Por lo tanto, debe desestimarse por las mismas razones que figuran en los apartados 1213 a 1234 de la presente sentencia.

1424 A mayor abundamiento, en la medida en que, independientemente de la argumentación rechazada en el apartado anterior, la República de Bulgaria y la República de Chipre critican al legislador de la Unión por haber causado un retroceso en la política común de transportes que garantiza la libre prestación de servicios, su argumentación carece de fundamento.

1425 En efecto, como se desprende, en particular, de los apartados 1210, 1223, 1308 y 1361 de la presente sentencia, el artículo 1 de la Directiva 2020/1057 tiene por objeto, muy al contrario, facilitar la libre prestación de servicios de transporte al precisar las circunstancias en las que las normas en materia de desplazamiento, previstas en la Directiva 96/71, se aplican o no a los conductores que efectúan una operación de transporte por carretera, incluidos aquellos que llevan a cabo operaciones de transporte entre terceros países, a la vez que garantiza un mejor equilibrio entre los diferentes intereses en cuestión, habida cuenta de la evolución en el mercado, cumpliendo así las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 91 TFUE (véase, por analogía, la sentencia de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo, C-620/18, EU:C:2020:1001, apartado 48).

1426 Además, procede recordar que, como se ha indicado en el apartado 266 de la presente sentencia, cuando un acto legislativo ya ha coordinado las legislaciones de los Estados miembros en un concreto ámbito de acción de la Unión, no cabe privar al legislador de la Unión de la posibilidad de adaptar ese acto a cualquier modificación de las circunstancias o a cualquier evolución de los conocimientos, habida cuenta de que le incumbe la tarea de velar por la protección de los intereses generales reconocidos por el Tratado FUE y de tomar en consideración los objetivos transversales de la Unión recogidos en el artículo 9 de ese Tratado, entre los que figura la garantía de una protección social adecuada. En efecto, el legislador de la Unión solo puede, en una situación semejante, cumplir correctamente su tarea de velar por que se protejan esos intereses generales y esos objetivos transversales si se le permite adaptar la legislación pertinente de la Unión a tales modificaciones o evoluciones.

1427 De ello se deduce que el mero hecho de que algunos transportistas tengan que soportar costes más elevados debido a la mejora de las condiciones de trabajo y al aumento de la protección social garantizada a ciertos conductores por las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057 no puede considerarse que constituya un retroceso en el establecimiento de una política común de transportes, constitutivo de una infracción del artículo 91 TFUE, apartado 2.

1428 Por consiguiente, procede desestimar la segunda parte del quinto motivo de la República de Bulgaria y de la República de Chipre por infundados y, en consecuencia, estos motivos en su totalidad.

g) Sobre la infracción del artículo 11 TFUE y del artículo 37 de la Carta

1) Alegaciones de las partes

1429 Mediante su cuarto motivo, la República de Polonia alega que el artículo 11 TFUE y el artículo 37 de la Carta deben interpretarse en el sentido de que imponen a las instituciones de la Unión la obligación de tener en cuenta las exigencias de la protección del medio ambiente tanto en la determinación y la realización de las restantes políticas de la Unión como en el marco de otras acciones de la Unión. En efecto, el objetivo de protección del medio ambiente establecido en el artículo 191 TFUE no puede tenerse en cuenta ni realizarse únicamente mediante las medidas adoptadas en virtud del artículo 192 TFUE, en el marco de una política distinta y autónoma. El principio de integración permite conciliar los objetivos y las exigencias de protección del medio ambiente con los demás intereses y finalidades perseguidos por la Unión.

1430 Una interpretación según la cual el artículo 11 TFUE se refiere a ámbitos del Derecho de la Unión, y no a medidas concretas, no permite realizar el objetivo de esta disposición. La pertenencia de la Directiva 2020/1057 a un paquete más amplio que tiene por objeto reducir las emisiones contaminantes en el sector del transporte por carretera no prueba que la incidencia de esta Directiva en el medio ambiente, y en particular sobre la posibilidad de alcanzar los objetivos medioambientales fijados en los documentos programáticos y los actos adoptados por la Unión en materia de medio ambiente, se haya tomado debidamente en consideración. Además, tampoco resulta posible considerar que, una vez fijados, los objetivos en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero permanezcan invariables, sean cuales sean las emisiones adicionales generadas en el futuro a raíz del cumplimiento de obligaciones derivadas de una nueva normativa de la Unión.

1431 La República de Polonia comparte la interpretación adoptada por el Abogado General Geelhoed en los puntos 59 y 60 de sus conclusiones presentadas en el asunto Austria/Parlamento y Consejo (C-161/04, EU:C:2006:66), según la cual, cuando resulte evidente que los intereses ecológicos no han sido tenidos en cuenta o cuando hayan sido completamente soslayados, el artículo 11 TFUE puede servir como criterio para apreciar la legalidad de la normativa de la Unión. Cuando se demuestra que una medida concreta adoptada por el legislador de la Unión tiene efectos perjudiciales en la consecución de los objetivos establecidos por este en otros actos de Derecho derivado adoptados en materia medioambiental, este legislador está obligado a ponderar los intereses en conflicto y efectuar, en su caso, las modificaciones adecuadas en los actos aplicables en materia de medio ambiente.

1432 En el presente caso, para la República de Polonia, el legislador de la Unión incumplió esta obligación por cuanto no examinó las repercusiones de la aplicación de las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057 en las exigencias en materia medioambiental. En particular, no tuvo en cuenta el hecho de que la aplicación de estas disposiciones da lugar a trayectos adicionales, incluidos trayectos en vacío de vehículos pesados, a largas distancias, de los que se derivan, como acreditan los datos y los estudios mencionados en el apartado 416 de la presente sentencia, emisiones de CO_2 y de contaminantes atmosféricos que generan numerosos problemas de salud.

1433 En efecto, y mientras que, en ausencia de dichas disposiciones, los vehículos afectados pueden realizar operaciones de transporte entre terceros países y de cabotaje, la reducción de estos dos tipos de operaciones tiene como efecto el incremento del número de operaciones de transporte bilateral, lo que ocasiona un aumento del número de trayectos en vacío. Pues bien, las operaciones de transporte entre terceros países son útiles en la medida en que minimizan el número de estos trayectos en vacío, evitan la espera de órdenes de transporte de mercancías hacia el Estado miembro de establecimiento y ayudan a responder a una demanda de transporte que evoluciona geográficamente.

1434 Los efectos medioambientales de las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057 deben examinarse cumulativamente a los generados por los Reglamentos 2020/1054 y 2020/1055, que también forman parte del «Paquete de movilidad» y que obligan igualmente a los vehículos pesados a efectuar trayectos adicionales, a menudo en vacío, a largas distancias.

1435 La República de Polonia entiende que estos incrementos de emisiones pueden tener, debido a su magnitud, una incidencia notable en la consecución de los objetivos medioambientales fijados en los documentos programáticos y los actos adoptados por la Unión en el ámbito de la protección del medio ambiente, mencionados en los apartados 417 a 419 de la presente sentencia, así como en el cumplimiento de las obligaciones impuestas por estos actos a los Estados miembros. Pues bien, ninguno de los actos impugnados que componen el «Paquete de movilidad» aborda estos distintos riesgos de incidencia. En la Evaluación de impacto — pilar social, la Comisión se limita a constatar que no ha identificado ninguna incidencia en el medio ambiente de las opciones contempladas, pero esta constatación no está justificada ni resulta creíble.

1436 Aunque algunos Estados miembros y la Comisión han subrayado la necesidad de tener en cuenta el impacto de las medidas proyectadas por el «Paquete de movilidad» en el aumento del número de los trayectos en vacío y de las emisiones de CO_2, el legislador de la Unión ignoró estas preocupaciones. La elaboración de evaluaciones adicionales antes del fin del año 2020, anunciada por la Comisaria, la Sra. Vălean, referidas a los efectos del regreso obligatorio de los vehículos al Estado miembro de establecimiento cada ocho semanas y de las restricciones aplicables a las operaciones de transporte combinado, no subsana en absoluto este incumplimiento, más bien confirma la procedencia del presente motivo.

1437 La República de Bulgaria y la República de Chipre reproducen, por su parte, la argumentación expuesta en los apartados 1377 y 1378 de la presente sentencia, basada en la infracción del artículo 90 TFUE, en relación con el artículo 3 TUE, apartado 3, debido a los efectos perjudiciales en el medio ambiente derivados de la distinción realizada en el artículo 1, apartados 3 y 4, de la Directiva 2020/1057, leído en relación con su considerando 13, entre las operaciones de transporte entre terceros países y las operaciones de transporte bilateral.

1438 El Parlamento y el Consejo argumentan que estas alegaciones carecen de fundamento.

2) Apreciación del Tribunal de Justicia

1439 Procede desestimar de entrada la argumentación formulada por la República de Bulgaria y la República de Chipre, basada en la infracción del artículo 90 TFUE, en relación con el artículo 3 TUE, apartado 3, por las razones indicadas en los apartados 423, 424 y 934 de la presente sentencia.

1440 En estas condiciones y por las razones expuestas en los apartados 428 a 430 de esta sentencia, únicamente procede examinar si, como alega la República de Polonia, el legislador de la Unión, cuando adoptó las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057, incumplió las exigencias relativas a la protección del medio ambiente resultantes del artículo 11 TFUE, en relación con el artículo 37 de la Carta.

1441 A este respecto, se ha de observar que las alegaciones esgrimidas por la República de Polonia en virtud de su cuarto motivo se refieren casi exclusivamente, no a las disposiciones de la Directiva 2020/1057, sino a las disposiciones de los restantes actos que conforman el «Paquete de movilidad», en particular a las del Reglamento 2020/1055. En efecto, la mayoría de los estudios y de los demás elementos en los que se apoya la República de Polonia en este contexto se refiere a la obligación, prevista en el artículo 1, punto 3, de este Reglamento, por cuanto inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009, relativa al regreso de los vehículos a un centro de operaciones situado en el Estado miembro de establecimiento de la empresa de transporte de que se trata cada ocho semanas. Ahora bien, esta última disposición constituye el objeto de motivos distintos en el marco de los recursos dirigidos contra el Reglamento 2020/1055 en los asuntos C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-549/20 a C-552/20 y C-554/20. Habida cuenta de que las alegaciones formuladas por la República de Polonia no se refieren a las disposiciones de la Directiva 2020/1057, deben declararse inoperantes.

1442 En la medida, no obstante, en que la argumentación de la República de Polonia, basada en la infracción del artículo 11 TFUE, en relación con el artículo 37 de la Carta, se refiere específicamente a las disposiciones de la Directiva 2020/1057, se ha de recordar, por un lado, que, como se ha señalado en el apartado 436 de la presente sentencia, el artículo 11 TFUE tiene un carácter transversal que implica que el legislador de la Unión debe integrar las exigencias relacionadas con la protección del medio ambiente en las políticas y las acciones de la Unión y, en concreto, en la política común de transportes en la que se enmarca la Directiva 2020/1057.

1443 Por otro lado, el control de legalidad que el Tribunal de Justicia debe efectuar, en los presentes asuntos, con respecto al artículo 11 TFUE, en relación con el artículo 37 de la Carta, se refiere a un acto de la Unión en cuyo marco el legislador de esta debe garantizar, como se ha destacado, en particular en los apartados 1210, 1223, 1308 y 1361 de la presente sentencia, un equilibrio entre los distintos intereses y objetivos en juego.

1444 En estas condiciones, debe recordarse que, aun cuando las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057, contempladas de forma aislada, tengan efectos negativos notables en el medio ambiente, se deben tener en cuenta, con el fin de determinar si se ha de declarar la existencia de una infracción del artículo 11 TFUE, en relación con el artículo 37 de la Carta, las restantes acciones que el legislador de la Unión ha emprendido para limitar tales efectos del transporte por carretera en el medio ambiente y lograr el objetivo global de reducción de las emisiones contaminantes.

1445 En el caso de autos, mediante su argumentación relativa a la infracción de las normas del Derecho de la Unión en materia de protección del medio ambiente, la República de Polonia se basa en la premisa de que los criterios de aplicación de las normas en materia de desplazamiento definidos en las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057 darán lugar a efectos negativos en el medio ambiente debido al incremento de las emisiones contaminantes a que conducirá la aplicación de dichos criterios. En particular, este Estado miembro sostiene que dichas disposiciones supondrán trayectos adicionales, a menudo en vacío, a largas distancias, dado que los transportistas sustituirán las operaciones de cabotaje y las operaciones de

transporte entre terceros países, respecto de las cuales alega que son más beneficiosas para el medio ambiente, con operaciones de transporte bilateral para disfrutar de la exención total de dichas normas aplicable a estas últimas operaciones.

1446 A este respecto, procede recordar, en primer lugar, que, como ya se desprende, en particular, de los apartados 1318, 1321 y 1395 de la presente sentencia, la obligación de aplicar, en principio, las normas en materia de desplazamiento a los conductores que lleven a cabo operaciones de transporte entre terceros países y operaciones de cabotaje ya resultaba del marco normativo que existía antes de la entrada en vigor de la Directiva 2020/1057, tal como lo interpretó el Tribunal de Justicia en la sentencia de 1 de diciembre de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976).

1447 Por consiguiente, una gran parte de los supuestos efectos negativos en el medio ambiente que la República de Polonia atribuye a las normas que figuran en el artículo 1 de la Directiva 2020/1057, suponiendo que estén acreditados, se derivan, en realidad, no de esta última, sino de las normas de la Unión que eran aplicables antes de su entrada en vigor.

1448 Debe señalarse, en segundo lugar, que, en todo caso, los diferentes tipos de operaciones de transporte mencionados por la República de Polonia no son necesariamente intercambiables. En efecto, mientras que una operación de transporte entre terceros países y una operación de transporte bilateral pueden, en principio, como destaca el Consejo, reemplazar la una a la otra, una operación de cabotaje no puede ser sustituida, por su propia naturaleza, por una operación de transporte bilateral.

1449 Asimismo, como se desprende, en esencia, del apartado 358 de la presente sentencia, el artículo 49 TFUE, tal como lo aplica, en el sector del transporte, el Reglamento n.º 1071/2009, garantiza a toda empresa el derecho a establecerse de manera permanente, en su caso, mediante la apertura de filiales, en el Estado miembro de su elección con el fin de organizar de manera óptima sus actividades, a la vez que cumple sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión. Así pues, los transportistas que pretenden realizar transportes nacionales en otro Estado miembro de manera sistemática o muy regular pueden abrir en este una filial o cualquier otro tipo de establecimiento permanente, lo que podría evitar los regresos de vehículos a largas distancias, respecto de los cuales la República de Polonia afirma que darán lugar a efectos negativos en el medio ambiente debido al incremento de las emisiones de CO_2 y de contaminantes atmosféricos.

1450 Por consiguiente, el artículo 1 de la Directiva 2020/1057 no puede generar, en sí mismo, efectos negativos notables en el medio ambiente, puesto que, al ser susceptible de alentar a algunos transportistas a establecerse más cerca de la demanda real de los servicios de transporte de lo que sucedía antes de su entrada en vigor, contribuye a la existencia de un vínculo más estrecho entre el lugar de establecimiento del prestador de estos servicios y el lugar en el que estos últimos se prestan efectivamente.

1451 En tercer lugar, en el caso de que, como sugiere la República de Polonia, una empresa de transporte escoja hacer regresar al Estado miembro de establecimiento un vehículo en vacío para que la operación de transporte sea calificada como bilateral, debe observarse que el ejercicio de tal elección no basta, en todo caso, para que se califique la operación de que se trata como bilateral, en el sentido del artículo 1, apartados 3 y 4, de la Directiva 2020/1057, ya que estas disposiciones exigen que las mercancías o los pasajeros sean transportados desde o hacia el Estado miembro de establecimiento para que una operación se califique como tal.

1452 De igual forma, como se desprende del apartado 377 de la presente sentencia, el legislador de la Unión sigue teniendo el derecho, al adaptar un acto legislativo con el fin de incrementar la protección social de las personas afectadas, de modificar las condiciones en las que se ejerce la libre prestación de servicios y de garantizar una competencia justa. En efecto, en virtud del artículo 58 TFUE, apartado 1, el grado de liberalización no viene directamente determinado por el artículo 56 TFUE, sino por el propio legislador de la Unión en el marco de la ejecución de la política común de transportes.

1453 Por lo demás, presentan un carácter especulativo las alegaciones, esgrimidas por la República de Polonia, relativas a los operadores que se ven obligados a abandonar el mercado debido a los supuestos mayores costes resultantes de los criterios de aplicación de las normas en materia de desplazamiento definidos en el artículo 1 de la Directiva 2020/1057, según se aplican al transporte entre terceros países y al transporte de cabotaje. Esto es especialmente cierto en virtud de las consideraciones expuestas en los apartados 1448 a 1450 de la presente sentencia. En todo caso, este Estado miembro no demuestra que tales supuestas salidas del mercado tengan efectos negativos notables en el medio ambiente.

1454 En cuarto lugar, según alega el Consejo, la argumentación de la República de Polonia no revela una diferencia intrínseca, en términos de eficiencia y de impacto medioambiental, entre una operación de transporte entre terceros países y una operación de transporte bilateral cuando estas operaciones tienen por objeto responder a demandas de transporte de manera más o menos permanente en una cierta parte de la Unión. A mayor abundamiento, como se desprende, en esencia, del apartado 1354 de la presente sentencia, en virtud del artículo 1, apartado 3, párrafos tercero a quinto, de la Directiva 2020/1057, entendido a la luz de su considerando 10, algunas actividades adicionales vinculadas a las operaciones de transporte bilateral disfrutan de una extensión de la exención de las normas en materia de desplazamiento prevista para estas últimas operaciones, precisamente con el fin de tener en cuenta las posibles mejoras de la eficiencia resultantes de tal organización del transporte por carretera.

1455 Por último, en la medida en que la República de Polonia afirma que la aplicación de las normas en materia de desplazamiento a las operaciones de transporte combinado, tal como se establece en el artículo 1, apartado 6, de la Directiva 2020/1057, desincentiva el uso de tales operaciones, cuyo efecto favorable en el medio ambiente considera que está reconocido, basta con recordar las consideraciones expuestas en los apartados 1330, 1331 y 1340 de la presente sentencia, de las que se desprende que, en relación con el sistema aplicable antes de la entrada en vigor de esta Directiva, esta disposición tan solo pretende precisar las circunstancias en las que los transportistas que efectúan una operación de transporte combinado pueden disfrutar de una exención de dichas normas para ciertas partes de esta operación. Así pues, no está acreditado que dicha disposición tenga como efecto desincentivar este tipo de operaciones.

1456 En cualquier caso, habida cuenta de la naturaleza de la Directiva 2020/1057, que tiene por objeto lograr un equilibrio entre los diversos objetivos que persigue, sin estar ella misma comprendida en la política de la Unión en materia de protección del medio ambiente, la infracción del artículo 11 TFUE, en relación con el artículo 37 de la Carta, no puede demostrarse por el mero hecho de que, al adoptar este acto, el legislador de la Unión no haya favorecido el conjunto de las actividades de transporte que podrían considerarse como favorables para el medio ambiente, en detrimento de una mayor protección social para los conductores.

1457 Habida cuenta de todo lo anterior, en ausencia de efectos negativos notables en el medio ambiente derivados de las disposiciones impugnadas del artículo 1 de la Directiva 2020/1057 relativas a las operaciones de transporte entre terceros países, de transporte combinado o de transporte de cabotaje, procede rechazar las alegaciones planteadas por la República de Polonia, basadas en la infracción del artículo 11 TFUE, en relación con el artículo 37 de la Carta.

1458 A la vista de lo anterior, no procede examinar las alegaciones basadas por este Estado miembro en otros actos de la Unión, cuyos objetivos en materia medioambiental se han visto supuestamente comprometidos por la adopción del artículo 1 de la Directiva 2020/1057, ni las diferentes medidas adoptadas por el legislador de la Unión en el sector del transporte por carretera, invocadas por el Parlamento y el Consejo, para apreciar en qué medida ha tenido en cuenta este legislador el objetivo global de reducción de las emisiones contaminantes en este sector.

1459 En consecuencia, procede desestimar por infundado el cuarto motivo de la República de Polonia.

1460 Habida cuenta de todas las consideraciones precedentes, los recursos interpuestos por la República de Lituania (asunto C-541/20), por la República de Bulgaria (asunto C-544/20), por Rumanía (asunto C-548/20) y por la República de Chipre (asunto C-550/20) deben desestimarse en su totalidad. Del mismo modo, los recursos interpuestos por Hungría (asunto C-551/20) y por la República de Polonia (asunto C-555/20) deben desestimarse en la medida en que tienen por objeto obtener la anulación del artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057 o de algunas de estas disposiciones.

4. Sobre el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2020/1057

1461 En apoyo de su recurso por el que se solicita la anulación del artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2020/1057 en la medida en que esta disposición fija en el 2 de febrero de 2022 la fecha límite de transposición de esta Directiva, la República de Polonia (asunto C-555/20) invoca tres motivos, que pueden examinarse conjuntamente, relativos a la violación, el primero, del principio de seguridad jurídica, el segundo, del principio de proporcionalidad y, el tercero, del artículo 94 TFUE.

a) Alegaciones de las partes

1462 En lo referente, en primer lugar, a la vulneración alegada del principio de seguridad jurídica, la República de Polonia recuerda que este principio exige que las normas de Derecho sean claras, precisas y de efectos previsibles, para que los interesados puedan orientarse en las situaciones y relaciones jurídicas reguladas por el ordenamiento jurídico de la Unión. Dicho principio se impone con un rigor particular cuando la normativa de que se trata puede suponer cargas financieras, como la Directiva 2020/1057.

1463 Pues bien, las disposiciones impugnadas del artículo 1 de esta Directiva no precisan las obligaciones de los transportistas. Asimismo, presentan problemas de interpretación, así como dificultades de carácter práctico relativas a la determinación del Derecho aplicable a las condiciones de trabajo y empleo de los conductores que efectúan operaciones de transporte por carretera. Deben aportarse aclaraciones mediante los actos nacionales de transposición y mediante los documentos de interpretación y las guías de la Comisión, suponiendo que se adopten.

1464 Asimismo, la aplicación de estas disposiciones implica largos trabajos legislativos a nivel nacional. Por consiguiente, una parte significativa del plazo de dieciocho meses destinado a la transposición de la Directiva 2020/1057 se dedicará a la redacción y a la adopción de la normativa nacional. Esto reduce considerablemente el tiempo de que podrán disponer los transportistas para tomar conocimiento del objeto y del alcance de las obligaciones que les incumben. Además, la normativa nacional define también las condiciones de empleo y de trabajo y los transportistas están obligados a tomar conocimiento de las normas pertinentes establecidas por más de un Estado miembro. Por último, la inexistencia de una obligación de establecer un plazo de transposición específico no puede asimilarse a una facultad discrecional plena del legislador de la Unión a este respecto.

1465 En lo tocante, en segundo lugar, a la vulneración alegada del principio de proporcionalidad, la República de Polonia sostiene que la fijación por el legislador de la Unión de un plazo de transposición reducido de dieciocho meses no responde a las exigencias derivadas de este principio.

1466 El legislador de la Unión no presentó motivos objetivos que justificaran la fijación de este plazo, cuando el plazo adoptado para los actos de esta naturaleza es de dos años como mínimo. Habida cuenta de la especificidad del sector del transporte por carretera, que se caracteriza por una alta movilidad y, por tanto, de la necesidad de aplicar las normas de numerosos Estados miembros durante un breve período de referencia, este legislador también debería haber tenido en cuenta el hecho de que los transportistas deberán prepararse para aplicar igualmente los requisitos derivados de los demás actos que componen el «Paquete de movilidad».

1467 El legislador de la Unión tampoco tuvo en cuenta el lugar predominante que ocupan en el mercado del transporte por carretera las pymes, para las que la adaptación a las nuevas normativas supone dificultades y costes específicos. Por añadidura, la pandemia de COVID-19 ocasionó dificultades adicionales. Por último, se aplicarán sanciones, en ocasiones severas, a los transportistas que no sean capaces de adaptarse a las nuevas normas en el plazo establecido.

1468 En cuanto a la medida en que la situación jurídica y fáctica anterior de los transportistas se ha visto modificada por la Directiva 2020/1057, la cuestión de la aplicación de la Directiva 96/71 al transporte por carretera ha sido durante mucho tiempo un tema controvertido. Por consiguiente, existe, como se desprende del considerando 4 de la Directiva 2020/1057, una serie de discrepancias entre los Estados miembros en materia de interpretación, de aplicación y de ejecución de las disposiciones de la Directiva 96/71. La sentencia de 1 de diciembre de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), tan solo respondió a algunas de las cuestiones relativas a las condiciones de ejercicio de los transportes internacionales.

1469 Por lo que respecta, en tercer lugar, a la infracción alegada del artículo 94 TFUE, la República de Polonia arguye que el plazo de transposición previsto en el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2020/1057 no tiene en cuenta la situación económica de los transportistas. En este contexto, este Estado miembro se refiere igualmente al hecho de que el sector está dominado por las pymes, que las modificaciones de que se trata suponen unos costes considerables y que esta últimas se introdujeron durante un período de crisis económica y de perturbación del funcionamiento de la actividad de transporte debido a la pandemia de COVID-19.

1470 El Parlamento y el Consejo alegan que estas alegaciones carecen de fundamento.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

1471 Con vistas al examen de los presentes motivos, debe recordarse que el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2020/1057 dispone, en su párrafo primero, que los Estados miembros deben adoptar y publicar las disposiciones nacionales necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en esta Directiva «a más tardar el 2 de febrero de 2022» y añade, en su párrafo segundo, que estos mismos Estados miembros deben aplicar estas medidas a partir de la misma fecha.

1472 En primer lugar, en cuanto a la supuesta violación del principio de seguridad jurídica, debe observarse que la República de Polonia no censura al legislador de la Unión por haber adoptado un plazo de transposición impreciso, sino por haber fijado un plazo de transposición demasiado corto, habida cuenta de la incertidumbre que rodea a la interpretación de las normas previstas en el artículo 1 de la Directiva 2020/1057 y de los problemas prácticos relativos a la aplicación de estas.

1473 A este respecto, debe recordarse que, a tenor del artículo 288 TFUE, párrafo tercero, una directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. Por consiguiente, como subraya el Parlamento, el resultado que debe conseguirse ya se encuentra expuesto en el propio acto jurídico de la Unión. De lo anterior resulta que, en el presente caso, los transportistas han tenido la posibilidad de tomar conocimiento, al menos desde el 31 de julio de 2020, fecha de publicación de la Directiva 2020/1057 en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, de sus obligaciones futuras derivadas de esta Directiva.

1474 Asimismo, la medida en que las disposiciones previstas en el artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057 crean nuevas obligaciones para las empresas de transporte está necesariamente limitada, en todo caso, por el hecho de que, como se desprende de los apartados 1178 a 1182 de la presente sentencia, el régimen que regula la aplicación de las normas en materia de desplazamiento a los conductores derivado de los criterios establecidos en estas disposiciones es parecido, hasta cierto punto, al que existía con anterioridad a la entrada en vigor de esta Directiva.

1475 En tanto en cuanto la República de Polonia alega la existencia de problemas de interpretación y de dificultades de carácter práctico que a su entender plantea la determinación del Derecho aplicable a las condiciones de trabajo y empleo de los conductores, se ha señalar, por una parte, que, contrariamente a lo que sugiere este Estado miembro, el Derecho nacional aplicable en un supuesto determinado no depende de los actos nacionales de transposición, sino de las propias disposiciones del artículo 1 de la Directiva 2020/1057, que enumeran unos tipos de operaciones de transporte claramente definidos y precisan a qué tipos de operaciones de transporte deben considerarse aplicables las normas en materia de desplazamiento, y, en consecuencia, las normas nacionales del Estado miembro de acogida en materia de condiciones de trabajo y empleo.

1476 Por otra parte, como se desprende de los considerandos 4, 8 y 9 de la Directiva 2020/1057 y se ha expuesto, en esencia, en el apartado 1224 de la presente sentencia, precisamente debido, en particular, a una serie de discrepancias que se habían señalado entre los Estados miembros en la interpretación, la aplicación y la ejecución de las disposiciones del Derecho de la Unión aplicables antes de la entrada en vigor de esta Directiva fue por lo que el legislador de la Unión decidió adoptar una legislación específica para el sector del transporte por carretera que establece criterios que permiten determinar en qué situaciones los conductores deben estar sujetos a las normas relativas al desplazamiento de larga duración previstas en la Directiva 96/71.

1477 En la medida en que la República de Polonia afirma que una parte significativa del plazo de dieciocho meses debe dedicarse a la adopción de la normativa nacional necesaria para transponer la Directiva 2020/1057, este Estado miembro se basa en la premisa errónea de que las obligaciones de los transportistas en materia de determinación del Derecho aplicable a las condiciones de trabajo y empleo de los conductores se derivan de los actos de transposición adoptados por los Estados miembros, cuando, como se ha expuesto en el apartado 1473 de la presente sentencia, estas obligaciones resultan del artículo 1 de esta Directiva. De lo anterior se deduce que el hecho de que, en su caso, el legislador nacional en Polonia se haya visto en la obligación de consagrar una parte más o menos significativa de dicho plazo a proceder a la adopción de los actos de transposición necesarios a este respecto no demuestra la existencia de un incumplimiento por el legislador de la Unión de sus obligaciones derivadas del principio de seguridad jurídica.

1478 La República de Polonia también alega que los transportistas necesitarán tiempo para tomar conocimiento de las normas pertinentes de diversos Estados miembros, en particular porque el Derecho de la Unión no solo obliga al pago de un nivel salarial mínimo sino, además, en virtud de la Directiva 2020/1057, a la aplicación de las condiciones de trabajo y empleo del Estado miembro de acogida. A este respecto, procede observar, por una parte, que, como destaca el Consejo, la fecha límite de transposición del 2 de febrero de 2022 se estableció, como se desprende expresamente del artículo 9, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2020/1057, leído en relación con su considerando 43, como una fecha fija a partir de la cual deben aplicarse las disposiciones nacionales para evitar la creación de nuevos obstáculos mediante una aplicación diferenciada por los Estados miembros hasta la expiración del plazo de transposición previsto. Por lo tanto, sea cual sea la parte del plazo de transposición de dieciocho meses dedicada por un Estado miembro a la incorporación al Derecho nacional de la Directiva 2020/1057, este no podía, en todo caso, imponer las nuevas obligaciones derivadas de esta Directiva a las empresas de transporte antes del 2 de febrero de 2022.

1479 Por otra parte, como resalta la propia República de Polonia, el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2018/957 estableció que esta última Directiva se aplicaría al sector del transporte por carretera a partir de la fecha de aplicación de un acto legislativo que modificara la Directiva 2006/22 en lo relativo a los requisitos de control del cumplimiento y que estableciera normas específicas con respecto a las Directivas 96/71 y 2014/67 para el desplazamiento de conductores en el sector del transporte por carretera. Por consiguiente, si bien es verdad que las condiciones previstas en la Directiva 96/71, en su versión modificada por la Directiva 2018/957, pasaron a ser aplicables a partir de la fecha en que debía haberse transpuesto la Directiva 2020/1057, no es menos cierto que las empresas de transporte estaban informadas desde la adopción de la Directiva 2018/957, a saber, el 28 de junio de 2018, de que el legislador de la Unión contemplaba adoptar una *lex specialis* en el sector del transporte por carretera y que las modificaciones aportadas por la Directiva 2020/1057 a la Directiva 96/71 entrarían en vigor una vez que dicha *lex specialis* fuera aplicable.

1480 Por lo tanto, la República de Polonia no demuestra, mediante las dificultades que alega relativas a la interpretación y a la aplicación del artículo 1 de la Directiva 2020/1057, que, al fijar el plazo de transposición de esta Directiva en dieciocho meses, el legislador de la Unión haya violado el principio de seguridad jurídica.

1481 En segundo lugar, en cuanto a la supuesta violación del principio de proporcionalidad, debe observarse que, en el apartado 42 del Acuerdo Interinstitucional, el Parlamento, el Consejo y la Comisión han destacado la necesidad, en lo tocante al procedimiento legislativo ordinario, de establecer un plazo para la transposición de las directivas lo más breve posible y que, por lo

general, no supere los dos años. Este enfoque se inscribe en el marco del objetivo más general consistente en garantizar una aplicación rápida y correcta de la legislación de la Unión en los Estados miembros.

1482 Asimismo, el legislador de la Unión dispone de un margen de apreciación para fijar el plazo de transposición de una Directiva y, contrariamente a lo que sugiere la República de Polonia, no está en absoluto obligado a precisar los motivos que hayan justificado la fijación de este plazo cada vez que este último sea inferior a dos años.

1483 Tampoco puede prosperar el argumento de carácter totalmente general según el cual la toma en consideración de las obligaciones derivadas de los restantes actos que conforman el «Paquete de movilidad» debería haber dado lugar a la fijación de un plazo de transposición más largo en lo referente a las disposiciones de la Directiva 2020/1057. En efecto, el mero hecho de que sean aplicables distintos plazos de aplicación a las obligaciones pertinentes de cada acto de este «Paquete de movilidad» demuestra precisamente que el legislador de la Unión ha tomado en consideración la naturaleza de las obligaciones, así como las circunstancias específicas de cada uno de estos actos con el fin de determinar un plazo de transposición o de aplicación adecuado.

1484 Además, mediante su argumentación también genérica relativa a la pandemia de COVID-19, la República de Polonia no demuestra de qué manera los costes, las restricciones a la prestación de servicios o las modificaciones realizadas en las normativas de los Estados miembros ocasionados por esta pandemia podían tener impacto alguno en la fijación del plazo de transposición de la Directiva 2020/1057. En todo caso, no correspondía al legislador de la Unión subsanar los efectos de esta pandemia en el marco de la Directiva 2020/1057, que tiene como objetivo, en concreto, mejorar las condiciones de trabajo de los conductores, menos aún cuando, como se desprende del apartado 286 de la presente sentencia, otros actos legislativos específicos de la Unión tenían tal objeto.

1485 Por añadidura, la República de Polonia no puede pretender acreditar el carácter desproporcionado del plazo de transposición de la Directiva 2020/1057 especulando sobre la frecuencia de los comportamientos que incumplen las obligaciones derivadas de esta en materia de desplazamiento de los trabajadores en el sector del transporte por carretera, ya que, por lo demás, la posible severidad de las sanciones impuestas por los Estados miembros en caso de inobservancia de las condiciones de empleo y de trabajo o de los requisitos formales correspondientes no puede poner en entredicho en modo alguno la misma longitud de este plazo.

1486 Por consiguiente y habida cuenta de las consideraciones expuestas en los apartados 1473 a 1476, 1478 y 1479 de la presente sentencia, de las que se desprende, en particular, que el legislador de la Unión tuvo en cuenta las particularidades del sector del transporte por carretera, incluida la presencia de pymes en el mercado, a la que hace referencia el considerando 20 de la Directiva 2020/1057, no puede considerarse que, al fijar un plazo de transposición de 18 meses en el artículo 9, apartado 1, párrafo primero, de esta Directiva, este legislador fuera manifiestamente más allá de lo necesario para alcanzar, en el marco de la transposición de dicha Directiva, el objetivo consistente en garantizar una aplicación rápida y correcta de la legislación de la Unión en los Estados miembros.

1487 En tercer lugar, en cuanto a la supuesta infracción del artículo 94 TFUE, basta con recordar que, como se desprende del apartado 1390 de la presente sentencia, el artículo 1, apartados 3 a 7, de la Directiva 2020/1057 no regula los «precios [o] condiciones de transporte», en el sentido de este artículo 94, sino que se limita a fijar los criterios de aplicación de las normas relativas al

desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera. Dado que, por tanto, dicho artículo 94 no es aplicable a estos apartados del artículo 1 de esta Directiva, la argumentación relativa a una infracción de este debido a la longitud del plazo previsto para la transposición de estos debe rechazarse.

1488 Habida cuenta de que no se ha estimado ninguno de los motivos invocados por la República de Polonia en apoyo de las pretensiones formuladas en su recurso que tienen por objeto la anulación del artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2020/1057 (asunto C-555/20), procede desestimar estas pretensiones y, en consecuencia, el recurso en su totalidad.

5. Conclusión relativa a la Directiva 2020/1057

1489 De todas las consideraciones expuestas anteriormente resulta que procede desestimar, por una parte, los recursos de la República de Lituania (asunto C-541/20) y de Hungría (asunto C-551/20), en la medida en que se refieren a la Directiva 2020/1057, así como, por otra parte, los recursos de la República de Bulgaria (asunto C-544/20), de Rumanía (asunto C-548/20), de la República de Chipre (asunto C-550/20) y de la República de Polonia (asunto C-555/20).

D. Conclusión general sobre los recursos

1490 Habida cuenta de todo lo anterior, procede:

– Anular el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, en la medida en que inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009.

– Desestimar los recursos en todo lo demás.

V. Costas

1491 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

1492 El artículo 138, apartado 3, de este Reglamento establece que cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas. Sin embargo, si se estimase que las circunstancias del caso lo justifican, el Tribunal de Justicia podrá decidir que una de las partes cargue, además de con sus propias costas, con una porción de las costas de la otra parte.

1493 Dado que el Parlamento y el Consejo han solicitado la condena en costas de la República de Lituania (asunto C-541/20), de la República de Bulgaria (asuntos C-543/20 y C-544/20), de Rumanía (asuntos C-546/20 y C-548/20), de la República de Chipre (asunto C-550/20), así como de la República de Polonia (asuntos C-553/20 y C-555/20), y que estos Estados miembros han visto desestimadas sus pretensiones, procede condenarlos en costas, incluidas, en lo referente a la República de Lituania, las relativas al procedimiento sobre medidas provisionales (asunto C-541/20 R).

1494 Al haber solicitado la República de Chipre la condena en costas del Parlamento y del Consejo (asunto C-549/20) y haberse desestimado las pretensiones de estas instituciones, procede condenarlas a cargar con las costas relativas a este asunto.

1495 Dado que la República de Lituania, la República de Bulgaria, Rumanía, Hungría, la República de Malta y la República de Polonia han visto desestimadas parcialmente sus pretensiones (asuntos C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-551/20, C-552/20 y C-554/20), cada uno de estos Estados miembros cargarán con sus propias costas relativas a dichos asuntos, incluidas, en lo referente a la República de Bulgaria, las relativas al procedimiento sobre medidas provisionales (asunto C-545/20 R).

1496 Con arreglo al artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento, el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, la República Helénica, la República Francesa, la República Italiana, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, Rumanía y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas correspondientes a su intervención como partes coadyuvantes.

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

1) En el asunto C-541/20, Lituania/Parlamento y Consejo:

– **Desestimar el recurso.**

– **Condenar en costas a la República de Lituania, incluidas las relativas al procedimiento sobre medidas provisionales (asunto C-541/20 R).**

– **El Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, la República Francesa, la República Italiana, la República de Letonia, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, Rumanía y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.**

2) En el asunto C-542/20, Lituania/Parlamento y Consejo:

– **Anular el artículo 1, punto 3, del Reglamento (UE) 2020/1055 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1071/2009, (CE) n.º 1072/2009 y (UE) n.º 1024/2012 con el fin de adaptarlos a la evolución del sector del transporte por carretera, en la medida en que inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 1071/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera y por el que se deroga la Directiva 96/26/CE del Consejo.**

– **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

– **Cada parte cargará con sus propias costas.**

– **El Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, la República Helénica, la República Francesa, la República Italiana, la República de**

Letonia, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, Rumanía y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.

3) En el asunto C-543/20, Bulgaria/Parlamento y Consejo:

– Desestimar el recurso.

– Condenar en costas a la República de Bulgaria.

– El Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, la República Francesa, la República Italiana, la República de Letonia, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, Rumanía y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.

4) En el asunto C-544/20, Bulgaria/Parlamento y Consejo:

– Desestimar el recurso.

– Condenar en costas a la República de Bulgaria.

– El Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, la República Francesa, la República Italiana, la República de Letonia, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, Rumanía y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.

5) En el asunto C-545/20, Bulgaria/Parlamento y Consejo:

– Anular el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, en la medida en que inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009.

– Desestimar el recurso en todo lo demás.

– Cada parte cargará con sus propias costas, incluidas las relativas al procedimiento sobre medidas provisionales (asunto C-545/20 R).

– El Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, la República Helénica, la República Francesa, la República Italiana, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, Rumanía y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.

6) En el asunto C-546/20, Rumanía/Parlamento y Consejo:

– Desestimar el recurso.

– Condenar en costas a Rumanía.

– El Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, la República Francesa, la República Italiana, la República de Letonia, el Gran Ducado de

Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.

7) En el asunto C-547/20, Rumanía/Parlamento y Consejo:

– **Anular el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, en la medida en que inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009.**

– **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

– **Cada parte cargará con sus propias costas.**

– **El Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, la República Helénica, la República Francesa, la República Italiana, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.**

8) En el asunto C-548/20, Rumanía/Parlamento y Consejo:

– **Desestimar el recurso.**

– **Condenar en costas a Rumanía.**

– **El Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, la República Francesa, la República Italiana, la República de Letonia, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.**

9) En el asunto C-549/20, Chipre/Parlamento y Consejo:

– **Anular el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, en la medida en que inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009.**

– **Condenar en costas al Parlamento y al Consejo.**

– **El Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, la República Francesa, la República Italiana, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, Rumanía y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.**

10) En el asunto C-550/20, Chipre/Parlamento y Consejo:

– **Desestimar el recurso.**

– **Condenar en costas a la República de Chipre.**

– **El Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, la República Francesa, la República Italiana, la República de Letonia, el Gran Ducado de**

Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, Rumanía y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.

11) En el asunto C-551/20, Hungría/Parlamento y Consejo:

– **Anular el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, en la medida en que inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009.**

– **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

– **Cada parte cargará con sus propias costas.**

– **El Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, la República Helénica, la República Francesa, la República Italiana, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, Rumanía y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.**

12) En el asunto C-552/20, Malta/Parlamento y Consejo:

– **Anular el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, en la medida en que inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009.**

– **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

– **Cada parte cargará con sus propias costas.**

– **El Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, la República Francesa, la República Italiana, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, Rumanía y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.**

13) En el asunto C-553/20, Polonia/Parlamento y Consejo:

– **Desestimar el recurso.**

– **Condenar en costas a la República de Polonia.**

– **El Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Francesa, la República Italiana, la República de Letonia, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, Rumanía y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.**

14) En el asunto C-554/20, Polonia/Parlamento y Consejo:

– **Anular el artículo 1, punto 3, del Reglamento 2020/1055, en la medida en que inserta un apartado 1, letra b), en el artículo 5 del Reglamento n.º 1071/2009.**

– **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

– **Cada parte cargará con sus propias costas.**

– **El Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, la República Francesa, la República Italiana, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, Rumanía y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.**

15) **En el asunto C-555/20, Polonia/Parlamento y Consejo:**

– **Desestimar el recurso.**

– **Condenar en costas a la República de Polonia.**

– **El Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, la República Francesa, la República Italiana, la República de Letonia, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, Rumanía y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.**

Firmas