Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima)

de 20 de diciembre de 2017*

«Procedimiento prejudicial — Transporte por carretera — Períodos de descanso del conductor — Reglamento (CE) n.º 561/2006 — Artículo 8, apartados 6 y 8 — Posibilidad de efectuar los períodos de descanso diarios y los períodos de descanso semanales reducidos fuera del centro de explotación de la empresa y en el vehículo — Exclusión de los períodos de descanso semanales normales»

En el asunto C-102/16,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Raad van State (Consejo de Estado, actuando como Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Bélgica), mediante resolución de 4 de febrero de 2016, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de febrero de 2016, en el procedimiento entre

Vaditrans BVBA

y

Belgische Staat,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima),

integrado por el Sr. E. Levits, Presidente de Sala, y la Sra. M. Berger (Ponente) y el Sr. F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sr. E. Tanchev;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Vaditrans BVBA, por el Sr. F. Vanden Bogaerde, advocaat;

– en nombre del Gobierno belga, por las Sras. L. Van den Broeck y J. Van Holm, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. T. Henze y A. Lippstreu, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno estonio, por la Sra. K. Kraavi-Käerdi, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno español, por la Sra. V. Ester Casas, en calidad de agente;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

– en nombre del Gobierno francés, por los Sres. R. Coesme y D. Colas, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente;

– en nombre del Parlamento Europeo, por la Sra. L.G. Knudsen y los Sres. M. Menegatti y R. van de Westelaken, en calidad de agentes;

– en nombre del Consejo de la Unión Europea, por las Sras. R. Wiemann y K. Michoel, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. J. Hottiaux y el Sr. F. Wilman, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 2 de febrero de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 8, apartado 8, del Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 3821/85 y (CE) n.º 2135/98 del Consejo y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3820/85 del Consejo (DO 2006, L 102, p. 1).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Vaditrans BVBA y el Belgische Staat (Estado belga) en relación con la anulación del Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2000 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzage het vervoer over de weg (Real Decreto de modificación del Real Decreto de 19 de julio de 2000 relativo a la percepción y consignación de un importe con ocasión de la comprobación de ciertas infracciones en materia de transporte por carretera), de 19 de abril de 2014 (*Belgisch Staatsblad*, 11 de junio de 2014, p. 44159) (en lo sucesivo, «Real Decreto de 19 de abril de 2014»), en el que se establece, en particular, una sanción de 1 800 euros que habrán de satisfacer los conductores de camiones que efectúen su período de descanso semanal obligatorio en su vehículo y no en otro lugar.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 A tenor de los considerandos 1, 17, 26 y 27 del Reglamento n.º 561/2006:

«(1) En el campo del transporte por carretera, el Reglamento (CEE) n.º 3820/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera [DO 1985, L 370, p. 1; EE 07/04, p. 21], trató de armonizar las condiciones de la competencia entre los medios de transporte terrestre, especialmente por lo que respecta al sector del transporte por carretera y a la mejora de las condiciones de trabajo y la seguridad vial. Los avances en estos campos deben protegerse y ampliarse.

[…]

(17) El presente Reglamento está destinado a mejorar las condiciones sociales de los empleados a los que se aplica, así como a mejorar la seguridad general de las carreteras. Garantiza estos objetivos mediante las disposiciones relativas al tiempo máximo de conducción diaria, semanal y durante un período de dos semanas consecutivas, la disposición que obliga al conductor a tomar un período de descanso semanal normal, al menos una vez cada dos semanas consecutivas, y las disposiciones que prescriben que, en ningún caso, el período de descanso diario deberá ser inferior a un período ininterrumpido de nueve horas. […]

[…]

(26) Los Estados miembros deben determinar el régimen de sanciones aplicables en caso de incumplimiento del presente Reglamento y garantizar su ejecución. Las sanciones previstas deberán ser efectivas, proporcionadas, disuasorias y no discriminatorias. Entre las distintas medidas comunes que puedan imponer los Estados miembros en caso de que se detecte una infracción grave, debe figurar también la posibilidad de inmovilizar el vehículo. Las disposiciones del presente Reglamento relativas a las sanciones, procesos o procedimientos administrativos no afectarán a las normas nacionales sobre la carga de la prueba.

(27) A fin de controlar de forma clara y eficaz la aplicación del Reglamento, es conveniente establecer disposiciones uniformes de responsabilidad aplicables a las empresas de transporte y a los conductores por infracción del mismo. Esta responsabilidad puede dar lugar a la imposición de sanciones penales, civiles o administrativas, según el Estado miembro de que se trate.»

4 El artículo 1 de este Reglamento explica:

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

5 El artículo 4 de dicho Reglamento define, en las letras g) y h), el período de descanso diario y semanal:

«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».

6 El artículo 8, apartado 6, del mismo Reglamento dispone:

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

– dos períodos de descanso semanal normal, o

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

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

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

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

8 El artículo 18 de este Reglamento dispone:

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

9 El artículo 19, apartado 1, de dicho Reglamento preceptúa:

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

Derecho belga

10 El informe al Rey previo al Real Decreto de 19 de abril de 2014 indica que éste se enmarca en un plan de acción que adoptó el Consejo de Ministros el 28 de noviembre de 2013 para luchar contra el desplazamiento fraudulento a Bélgica de trabajadores nacionales de la Unión Europea, fenómeno conocido como «dumping social».

11 El Real Decreto de 19 de abril de 2014 tiene por objeto, por un lado, incrementar la multa impuesta en el supuesto de que se incumpla la obligación de llevar en el vehículo una carta de porte expedida para el envío, y por otro, establecer una multa para el supuesto de que se eluda la prohibición de efectuar el período de descanso semanal normal en el vehículo.

12 El artículo 2 del Real Decreto de 19 de abril de 2014 dispone:

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

8	El período de descanso semanal normal obligatorio que resulte exigible cuando se realice el control se efectúa en el vehículo.	- Reglamento (CE) n.º 561/2006, artículo 8, apartados 6 y 8. - AETR, artículo 8.	1 800 EUR

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

13 Vaditrans, empresa de transporte establecida en Bélgica, interpuso el 8 de agosto de 2014 un recurso ante el Raad van State (Consejo de Estado, actuando como Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Bélgica), que tenía por objeto la anulación del Real Decreto de 19 de abril de 2014, en virtud del cual puede imponerse una multa de 1 800 euros al conductor de un camión que efectúe su descanso semanal normal en el vehículo.

14 En apoyo de su recurso, Vaditrans aduce que el artículo 2 del Real Decreto de 19 de abril de 2014 es incompatible con el principio de legalidad penal, puesto que esta disposición castiga que se efectúe el período de descanso semanal normal en el vehículo, mientras que el Reglamento n.º 561/2006 no prohíbe esta conducta.

15 En cambio, el Estado belga, representado por el minister van Mobiliteit (Ministro de Movilidad), considera que del Reglamento n.º 561/2006 se desprende claramente que un conductor no puede tomar su período de descanso semanal normal en el vehículo.

16 El órgano jurisdiccional remitente apunta, a este respecto, que el Real Decreto de 19 de abril de 2014 se basa en el principio, enunciado en particular en el artículo 8, apartados 6 y 8, de dicho Reglamento, según el cual el conductor tiene prohibido efectuar su período de descanso semanal normal en el vehículo. Sin entrar a considerar más detenidamente el fondo de la cuestión, estima que la fundamentación de esa tesis suscita dudas y que se trata de una cuestión de interpretación del Derecho de la Unión, que compete al Tribunal de Justicia.

17 Además, el órgano jurisdiccional remitente considera que se plantean dos cuestiones más, que tampoco analiza con mayor detenimiento, en función de la respuesta que el Tribunal de Justicia dé a la primera cuestión mencionada anteriormente. En caso de respuesta afirmativa del Tribunal de Justicia, el órgano jurisdiccional remitente opina que será necesario determinar si el Reglamento n.º 561/2006 es compatible con el principio de legalidad penal establecido en el artículo 49, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). En caso de respuesta negativa, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si un Estado miembro puede introducir, en su Derecho interno, una prohibición como la que es objeto del litigio principal.

18 En estas circunstancias, el Raad van State (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 en el sentido de que los períodos de descanso semanales [normales] mencionados en el artículo 8, apartado 6, de [este] Reglamento no pueden tomarse en el vehículo?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿vulnera el artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006, en relación con el artículo 19 de [este] Reglamento, el principio de legalidad penal consagrado en el artículo 49 de la Carta […] al no prever expresamente las citadas disposiciones de [dicho Reglamento] la prohibición de disfrutar los períodos de descanso semanales normales mencionados en el artículo 8, apartado 6, de dicho Reglamento en el vehículo?

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

Acerca de las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

19 En lo referente a la primera cuestión prejudicial, los Gobiernos belga, alemán, francés y austriaco y la Comisión Europea consideran que el artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006 no permite que un conductor efectúe los períodos de descanso semanales normales en el vehículo. Vaditrans y los Gobiernos estonio y español sostienen, en cambio, la tesis contraria.

20 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, debe tenerse en cuenta no sólo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véase, en particular, la sentencia de 6 de julio de 2017, Air Berlin, C-290/16, EU:C:2017:523, apartado 22 y jurisprudencia citada), y, en el presente asunto, la génesis de esa normativa (sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 30).

21 En primer lugar, en cuanto al tenor del artículo 8, apartado 6, párrafo primero, del Reglamento n.º 561/2006, procede apuntar que esta disposición preceptúa que, en el transcurso de dos semanas consecutivas, el conductor tendrá que tomar al menos dos períodos de descanso semanales normales, o un período de descanso semanal normal y un período de descanso semanal reducido, en cuyo caso deberán cumplirse determinados requisitos.

22 El artículo 8, apartado 6, párrafo segundo, de este Reglamento dispone que 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.

23 Por último, el artículo 8, apartado 8, de dicho Reglamento establece 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 éste vaya adecuadamente equipado para el descanso de cada uno de los conductores y esté estacionado.

24 El artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 debe leerse en relación con el artículo 4 de este Reglamento, puesto que este último artículo ofrece las definiciones de los términos empleados en dicho Reglamento.

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

26 El artículo 4, letra g), de dicho Reglamento precisa que el «período de descanso diario» es «el período diario durante el cual un conductor puede disponer libremente de su tiempo» y puntualiza que puede tratarse de un «período de descanso diario normal» o de un «período de descanso diario reducido», expresiones que define posteriormente.

27 El artículo 4, letra h), del mismo Reglamento define el «período de descanso semanal» como «el período semanal durante el cual un conductor puede disponer libremente de su tiempo» y puntualiza además que puede tratarse de un «período de descanso semanal normal» o de un «período de descanso semanal reducido». En concreto, por «período de descanso semanal normal» se entiende «cualquier período de descanso de al menos 45 horas», mientras que por «período de descanso semanal reducido» se entiende «cualquier período de descanso inferior a 45 horas que, sujeto a las condiciones establecidas en el artículo 8, apartado 6, [del Reglamento n.º 561/2006], se puede reducir hasta un mínimo de 24 horas consecutivas».

28 Por lo tanto, el artículo 4, letras g) y h), del Reglamento n.º 561/2006 establece una categorización en el seno de los conceptos de período de descanso diario y período de descanso semanal respectivamente, puesto que éstos pueden ser normales o reducidos.

29 Esta categorización figura igualmente en el artículo 8, apartado 6, de dicho Reglamento, que se refiere, en su párrafo primero, tanto al período de descanso semanal normal como al reducido. En cambio, el párrafo segundo de esta misma disposición se limita a hacer referencia a un «período de descanso semanal», lo que engloba las dos categorías anteriores.

30 El artículo 8, apartado 8, del mismo Reglamento retoma la categorización establecida en el artículo 4, letras g) y h), al mencionar los «períodos de descanso diarios», que engloban los períodos de descanso diarios normales y los reducidos, y los «períodos de descanso semanales reducidos».

31 Habida cuenta de que el artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006 menciona expresamente los períodos de descanso diarios y los períodos de descanso semanales reducidos, de ello resulta que el conductor no puede efectuar los períodos de descanso semanales normales en el vehículo.

32 Si el legislador de la Unión hubiera querido hacer referencia, en el artículo 8, apartado 8, de dicho Reglamento, tanto a los períodos de descanso semanales normales como a los períodos de descanso semanales reducidos, hubiera podido contentarse con emplear la expresión «períodos de descanso semanales», que engloba ambas categorías de períodos de descanso.

33 Además, si el conductor pudiera efectuar todos los períodos de descanso en su vehículo, la distinción establecida en el artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006 carecería de sentido y esta disposición perdería su efecto útil.

34 Esta interpretación del artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006 queda corroborada por la génesis de esta disposición, que permite, a través de las modificaciones operadas en ella, evidenciar la intención del legislador de la Unión.

35 Efectivamente, por las razones expuestas con mayor detalle por el Abogado General en los puntos 45 a 51 de sus conclusiones, el proceso de adopción del artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006 permite concluir que el legislador de la Unión tenía la manifiesta intención de excluir los períodos de descanso semanales normales del ámbito de aplicación de esta disposición.

36 En este sentido, es preciso señalar que la propuesta inicial de la Comisión relativa al artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006 [inicialmente, artículo 8, apartado 6; véase la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera, COM(2001) 573 final, de 12 de octubre de 2001 (DO 2002, C 51 E, p. 234)] tenía por objeto el conjunto de los períodos de

descanso, tanto los diarios como los semanales, siempre que el vehículo estuviese adecuadamente equipado para el descanso de todos los conductores, por un lado, y estuviese estacionado, por otro lado.

37 No obstante, dado que el Parlamento Europeo, en su Resolución legislativa de 14 de enero de 2003 sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera (DO 2004, C 38 E, p. 152), suprimió la referencia a los períodos de descanso semanales del texto de dicha disposición, arguyendo que, sin esa modificación, el nuevo régimen no resultaría apropiado, en particular, desde el punto de vista de la higiene y del bienestar de los conductores, la Comisión presentó una solución de compromiso y propuso que sólo los descansos semanales reducidos fuera de la base pudiesen efectuarse en el vehículo [véanse el artículo 8, apartado 6, y el punto 26 de la exposición de motivos, COM(2003) 490 final].

38 Éste fue el enfoque que adoptó el Consejo de la Unión Europea en la Posición Común y que, aun cuando el Parlamento pretendió proceder a una nueva modificación [Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 13 de abril de 2005 respecto de la Posición Común del Consejo con vistas a la adopción del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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 del Consejo (CEE) n.º 3821/85 y (CE) n.º 2135/98 (DO 2006, C 33 E, p. 424)], fue recogido finalmente en el texto común aprobado por el Comité de Conciliación (Documento PE-CONS 3671/3/05 REV 3, de 31 de enero de 2006; Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 2 de febrero de 2006; Documento 7580/06, de 21 de marzo de 2006), cuyo tenor se retomó en el artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006.

39 En segundo lugar, en cuanto al contexto en el que se enmarca el artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006, cabe señalar que éste confirma la interpretación anterior.

40 En efecto, como se desprende de los apartados 21 a 33 de la presente sentencia, determinadas disposiciones del Reglamento n.º 561/2006, en concreto, los artículos 4, letras g) y h), y 8, apartado 6, de este Reglamento, que definen los conceptos que figuran en el artículo 8, apartado 8, de dicho Reglamento, se oponen a cualquier otra interpretación si no se quiere comprometer la estructura que articula estas diversas disposiciones.

41 En tercer lugar, en cuanto a los objetivos del artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006, es preciso señalar que éstos corroboran igualmente la interpretación seguida en los apartados 31 a 33 de la presente sentencia.

42 En este sentido, en virtud de reiterada jurisprudencia, de conformidad con el considerando 17 y con el artículo 1 de dicho Reglamento, éste tiene por objeto mejorar las condiciones de trabajo del personal del sector del transporte por carretera, incrementar la seguridad vial en general y armonizar las condiciones de competencia del transporte por carretera (véanse, en particular, las sentencias de 9 de febrero de 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, apartado 25; de 9 de junio de 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, apartados 38 y 39 y jurisprudencia citada, y de 19 de octubre de 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, apartado 21).

43 La interpretación según la cual el artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 prohíbe al conductor efectuar los períodos de descanso semanales normales en el vehículo pretende manifiestamente alcanzar aquellos objetivos de este Reglamento consistentes en mejorar las condiciones de trabajo de los conductores y la seguridad vial. La justificación dada por el Parlamento en la Resolución legislativa de 14 de enero de 2003 confirma tal afirmación.

44 A este respecto, cabe señalar igualmente que, aunque, como sostuvo la Comisión en su dictamen de 27 de junio de 2005 [COM(2005) 301 final], el diseño de los vehículos había mejorado considerablemente en el curso de los 20 años anteriores a dicho dictamen, y aunque el diseño de las cabinas ha seguido evolucionando sin duda en estos últimos años, una cabina de camión no parece 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. Los conductores deberían tener la posibilidad de pasar sus períodos de descanso semanales normales en un lugar que ofrezca condiciones de alojamiento adaptadas y adecuadas.

45 En este contexto, procede observar también que, si se interpretara que el artículo 8 del Reglamento n.º 561/2006 permite que el conductor disfrute sus períodos de descanso semanales normales en su vehículo, esto implicaría que un conductor podría efectuar la totalidad de sus períodos de descanso en la cabina del vehículo. En tal supuesto, el conductor estaría tomando los períodos de descanso en un lugar que no ofrece condiciones de alojamiento adaptadas. Pues bien, tal interpretación del artículo 8 del Reglamento n.º 561/2006 no puede contribuir a la consecución del objetivo de mejora de las condiciones de trabajo de los conductores que persigue este Reglamento.

46 Vaditrans y el Gobierno estonio aducen que la interpretación adoptada puede tener como consecuencia el eventual deterioro de las condiciones en las que los conductores pueden tomar los períodos de descanso semanales. Además, argumentan que podría resultar difícil acreditar el cumplimiento de esta exigencia y, con ello, aumentaría considerablemente la carga administrativa de los conductores de vehículos.

47 A este respecto, procede apuntar que, aunque el Reglamento n.º 561/2006 no contiene ninguna disposición que regule expresamente el modo en que el conductor del vehículo debe disfrutar los períodos de descanso semanales normales, observaciones tales como las formuladas por Vaditrans y el Gobierno estonio no pueden justificar, como indicó el Abogado General en el punto 62 de sus conclusiones, que no se respeten las disposiciones imperativas de dicho Reglamento relativas a los períodos de descanso de los conductores.

48 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la primera cuestión prejudicial planteada que el artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 debe interpretarse en el sentido de que un conductor no puede tomar en su vehículo los períodos de descanso semanales normales a los que se refiere el artículo 8, apartado 6, de este Reglamento.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

49 En lo referente a la segunda cuestión prejudicial, Vaditrans y el Gobierno español, que proponen responder afirmativamente a esta cuestión, aducen que, a falta de reglas explícitas sobre el particular, interpretar el Reglamento n.º 561/2006 en el sentido de que impide al conductor efectuar los períodos de descanso semanales normales en el vehículo equivaldría a realizar una interpretación *a contrario* o por analogía, prohibida por el principio de legalidad.

50 A este respecto, cabe recordar que el principio de legalidad de los delitos y las penas (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), tal como se halla consagrado en el artículo 49, apartado 1, primera frase, de la Carta, que constituye una expresión específica del principio general de seguridad jurídica, implica que nadie puede ser condenado por una acción o una omisión que, en el momento de su comisión, no constituyera una infracción según el Derecho interno o el Derecho internacional.

51 Este principio exige, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que una normativa de la Unión defina claramente las infracciones y las sanciones que las castigan. Este requisito se cumple cuando el justiciable puede saber, a partir del texto de la disposición pertinente y, si fuera necesario, con ayuda de la interpretación que de ella hacen los tribunales, qué actos y omisiones generan su responsabilidad

penal (véanse, en particular, las sentencias de 3 de junio de 2008, Intertanko y otros, C-308/06, EU:C:2008:312, apartado 71, y de 22 de octubre de 2015, AC-Treuhand/Comisión, C-194/14 P, EU:C:2015:717, apartado 40 y jurisprudencia citada).

52 Por consiguiente, el principio de legalidad de los delitos y las penas no puede interpretarse en el sentido de que prohíba la aclaración progresiva de las reglas de la responsabilidad penal de un asunto a otro mediante interpretación judicial, siempre que el resultado fuera razonablemente previsible en el momento en que se cometió la infracción, en particular habida cuenta de la interpretación que la jurisprudencia daba en aquel momento a la disposición legal examinada (sentencia de 22 de octubre de 2015, AC-Treuhand/Comisión, C-194/14 P, EU:C:2015:717, apartado 41 y jurisprudencia citada).

53 Pues bien, cabe señalar que, como se desprende de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial, el artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 contiene una prohibición de efectuar los períodos de descanso semanales normales en el vehículo aunque no incluya en sí sanción alguna. El artículo 19 de este Reglamento tampoco determina sanción al respecto, pero, en cambio, impone a los Estados miembros la obligación de establecer las sanciones aplicables a las infracciones de dicho Reglamento y de tomar todas las medidas necesarias para garantizar la aplicación de las sanciones que establezcan.

54 Éstas deberán ser, como resulta igualmente además del considerando 26 del Reglamento n.º 561/2006, efectivas, proporcionadas, disuasorias y no discriminatorias. Si bien el artículo 19 de este Reglamento impone a los Estados miembros que cumplan determinados requisitos adicionales en relación con las normas que hayan de regir las sanciones aplicables a las infracciones de dicho Reglamento, esos requisitos no inciden en modo alguno en la naturaleza de las sanciones, lo que confirma el considerando 27 del mismo Reglamento, según el cual, los Estados miembros pueden imponer sanciones penales, civiles o administrativas en caso de infracción del Reglamento.

55 A este respecto, de reiterada jurisprudencia se desprende que, cuando un Reglamento de la Unión no contenga disposición específica alguna que prevea una sanción en caso de infracción de ese Reglamento o cuando remita a este respecto a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, el artículo 4, apartado 3, del Tratado UE exige de los Estados miembros la adopción de todas las medidas apropiadas para asegurar el alcance y la eficacia del Derecho de la Unión. Para ello, aunque conservan la facultad de elegir las sanciones, los Estados miembros deben velar, en particular, por que las infracciones del Derecho de la Unión sean sancionadas en condiciones de fondo y de procedimiento que sean análogas a las aplicables a las infracciones del Derecho nacional de naturaleza e importancia similares y que, en todo caso, confieran a la sanción un carácter efectivo, proporcionado y disuasorio (véanse, en particular, las sentencias de 10 de julio de 1990, Hansen, C-326/88, EU:C:1990:291, apartado 17, y de 27 de marzo de 2014, LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, apartado 44 y jurisprudencia citada).

56 En este contexto, cabe señalar que, en varias ocasiones, el Tribunal de Justicia ha interpretado actos de Derecho derivado que imponen a los Estados miembros la obligación de establecer sanciones con el fin de garantizar una aplicación efectiva de dichos actos a la luz del principio de legalidad de los delitos y las penas. Según esa jurisprudencia, una directiva no puede, por sí sola y con independencia de una ley interna adoptada por un Estado miembro para su aplicación, crear o agravar la responsabilidad penal de quienes infrinjan sus disposiciones (véase, en particular, la sentencia de 7 de enero de 2004, X, C-60/02, EU:C:2004:10, apartado 61).

57 Se desprende igualmente de dicha jurisprudencia que este razonamiento seguido por el Tribunal de Justicia en relación con las directivas puede trasladarse a los reglamentos, es decir, a normas que, por su propia naturaleza, no requieren medidas nacionales para su aplicación, cuando esos reglamentos confieren a los Estados miembros competencia para establecer las sanciones que castiguen las infracciones de los comportamientos prohibidos por ellos mismos (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de enero de 2004, X, C-60/02, EU:C:2004:10, apartado 62).

58 Por lo tanto, dado que, con arreglo al Reglamento n.º 561/2006, corresponde a los Estados miembros establecer las sanciones que castiguen las infracciones de este Reglamento, éstos disponen de un margen de apreciación en lo referente a la naturaleza de las sanciones aplicables (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de junio de 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, apartado 34).

59 Resulta, pues, que el examen de la segunda cuestión prejudicial planteada no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento n.º 561/2006 en relación con el principio de legalidad penal establecido en el artículo 49, apartado 1, de la Carta.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

60 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial, no procede responder a la tercera cuestión.

Costas

61 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Décima) declara:

1) **El artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 3821/85 y (CE) n.º 2135/98 del Consejo y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3820/85 del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que un conductor no puede tomar en su vehículo los períodos de descanso semanales normales a los que se refiere el artículo 8, apartado 6, de este Reglamento.**

2) **El examen de la segunda cuestión prejudicial no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento n.º 561/2006 en relación con el principio de legalidad penal establecido en el artículo 49, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.**

Firmas