Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 12 de abril de 2018*

«Incumplimiento de Estado — Reglamento (CE) n.º 1072/2009 — Artículo 2, punto 6 — Artículo 8 — Transportes de cabotaje — Concepto — Definición recogida en un documento de "Preguntas y respuestas" preparado por la Comisión Europea — Eficacia jurídica — Medidas nacionales de aplicación que limitan el número de puntos de carga y de descarga que pueden formar parte de un mismo transporte de cabotaje — Margen de apreciación — Restricción — Proporcionalidad»

En el asunto C-541/16,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 25 de octubre de 2016,

Comisión Europea, representada por las Sras. J. Hottiaux y L. Grønfeldt y el Sr. U. Nielsen, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Reino de Dinamarca, representado inicialmente por el Sr. C. Thorning, y posteriormente por el Sr. J. Nymann-Lindegren y la Sra. M. Søndahl Wolff, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. J.L. da Cruz Vilaça, Presidente de Sala, y los Sres. E. Levits y A. Borg Barthet, la Sra. M. Berger y el Sr. F. Biltgen (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. E. Tanchev;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de octubre de 2017;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 23 de noviembre de 2017;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: danés.

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de Dinamarca ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 2, punto 6, y del artículo 8 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).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento n.º 1072/2009

2 El Reglamento n.º 1072/2009 tiene como objetivo establecer una política común de transportes, entre otros mediante el establecimiento de normas comunes aplicables al acceso al mercado de transportes internacionales de mercancías por carretera en el territorio de la Unión Europea, así como las condiciones en las que los transportistas no residentes pueden efectuar transportes en un Estado miembro. El mencionado Reglamento establece el principio de que los transportes internacionales requieren la posesión de la correspondiente licencia comunitaria. Dicha licencia puede ser expedida a todo transportista de mercancías por carretera por cuenta ajena.

3 Los considerandos 4 a 6, 13 y 15 del Reglamento n.º 1072/2009 señalan que:

«(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.

(6) La progresiva consecución del mercado único europeo debe desembocar en la eliminación de las restricciones de acceso a los mercados nacionales de los Estados miembros. No obstante, ello debe tener en cuenta la eficacia de los controles y la evolución de las condiciones de empleo en la profesión, así como la armonización de las normas en los ámbitos, entre otros, del cumplimiento y de las cargas para el usuario de carretera, y también la legislación social y en materia de seguridad. La Comisión debe vigilar de cerca la situación del mercado, así como dicha armonización, y proponer, en su caso, una mayor apertura de los mercados del transporte nacional por carretera, incluido el cabotaje.

[…]

(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.»

4 El artículo 2 del Reglamento n.º 1072/2009, bajo el título «Definiciones», dispone:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[…]

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

[…]».

5 El capítulo III del Reglamento n.º 1072/2009, titulado «Cabotaje», incluye su artículo 8, que establece, en sus apartados 1 y 2:

«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.»

Derecho danés

6 El punto 3 de las Cabotagevejledning gældende fra den 14. maj 2010. En vejledning om cabotagereglerne i Europarlamentets og Rådets forordning nr. 1072/2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel (Directrices sobre la regulación del cabotaje por carretera en el Reglamento n.º 1072/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas

comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera; en lo sucesivo, «Directrices sobre el cabotaje»), que la Trafikstyrelsen (Oficina de Transportes, Dinamarca) publicó en su sitio de Internet el 21 de mayo de 2010 dispone:

«Constituye un "transporte de cabotaje" aquel transporte nacional de mercancías por carretera desde su carga hasta su entrega al destinatario conforme a lo especificado en la carta de porte. Un transporte de cabotaje podrá incluir varios puntos de carga o varios puntos de descarga.»

Procedimiento administrativo previo

7 El 2 de octubre de 2013, la Comisión solicitó información adicional al Reino de Dinamarca en el marco de un expediente EU Pilot (n.º 5703/13) para determinar si la normativa danesa relativa al transporte de cabotaje era compatible con el Reglamento n.º 1072/2009 y formuló tres motivos basados, respectivamente, en la obligación de aportar los documentos pertinentes en el mismo momento del control del cumplimiento de las normas de cabotaje, en el importe de las multas impuestas a los transportistas en caso de infracción de esas normas y en la limitación que afecta a la posibilidad de efectuar un transporte de cabotaje que incluya varios puntos de carga y varios puntos de descarga.

8 El Reino de Dinamarca respondió a dicha petición mediante escritos de 18 de noviembre y 12 de diciembre de 2013.

9 Al considerar que esas respuestas no eran satisfactorias, la Comisión remitió, el 11 de julio de 2014, un requerimiento al mencionado Estado miembro, reiterando los tres motivos descritos en el apartado 7 de la presente sentencia.

10 Mediante escrito de 9 de septiembre de 2014, el Reino de Dinamarca rebatió dichos motivos.

11 El 25 de septiembre de 2015, la Comisión remitió al Reino de Dinamarca un dictamen motivado en el que señaló que estaba satisfecha con las explicaciones de las autoridades danesas y con la modificación llevada a cabo en la normativa danesa en lo tocante al motivo relativo a la obligación de presentar los documentos pertinentes en el momento del control. El dictamen motivado se refería por tanto únicamente a los otros dos motivos.

12 El Reino de Dinamarca respondió al dictamen motivado mediante escrito de 25 de noviembre de 2015, en el que aportó explicaciones adicionales.

13 La Comisión se consideró satisfecha con las explicaciones tocantes al motivo relativo a la cuantía de las multas impuestas a los transportistas en caso de infracción de las normas de cabotaje. Sin embargo, la Comisión decidió interponer el presente recurso, pero limitando su alcance al motivo relativo a la limitación del número de puntos de carga y de puntos de descarga que pueden incluirse en un transporte de cabotaje.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

14 En apoyo de su recurso, la Comisión alega que el concepto de «transporte de cabotaje», establecido en el artículo 2, punto 6, y en el artículo 8 del Reglamento n.º 1072/2009, debe interpretarse en el sentido de que un mismo transporte de cabotaje puede incluir varios puntos de carga, varios puntos de descarga, o varios puntos de carga y varios puntos de descarga.

15 La Comisión alega que, en la reunión del Comité del Transporte por Carretera del 25 de octubre de 2010, los representantes de los Estados miembros alcanzaron un acuerdo sobre esa interpretación, que fue publicada en el sitio de Internet de la Dirección General (DG) «Movilidad y Transportes» de la Comisión, en forma de documento de «Preguntas y respuestas» y que se impone, por tanto, a todos los Estados miembros.

16 La Comisión considera que, en la medida en que las Directrices sobre el cabotaje adoptadas por el Reino de Dinamarca prevén que un transporte de cabotaje puede incluir varios puntos de carga o varios puntos de descarga, no son conformes con esa interpretación ni con el objetivo perseguido por el Reglamento n.º 1072/2009.

17 Por último, en su réplica, la Comisión rebate el argumento del Reino de Dinamarca basado en que los Estados miembros disponen de un margen de apreciación para adoptar medidas nacionales de aplicación para clarificar la definición del concepto de «transporte de cabotaje», a efectos del Reglamento n.º 1072/2009. Según la mencionada institución, no puede existir tal margen de apreciación, dado que este concepto ha sido armonizado por el artículo 2, punto 6, y el artículo 8 del citado Reglamento y que, en todo caso, las Directrices sobre el cabotaje no son conformes con el principio de proporcionalidad.

18 El Reino de Dinamarca rebate la interpretación del concepto de «transporte de cabotaje» que propugna la Comisión. Dicho Estado miembro señala que el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009 establece únicamente que se pueden efectuar con el mismo vehículo hasta tres transportes de cabotaje, pero no precisa el número de puntos de carga y de puntos de descarga que un mismo transporte de cabotaje puede incluir. Así, dicho Reglamento no es claro respecto a la definición de dicho concepto.

19 Según el Reino de Dinamarca, esa falta de claridad se ve corroborada por el hecho de que las normas relativas al transporte de cabotaje previstas en el Reglamento n.º 1072/2009 se interpretan y aplican de forma diferente en los Estados miembros, como se desprende más concretamente de las páginas 18 y 19 del informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el estado del mercado de transporte por carretera en la Unión Europea [COM(2014) 222 final]. Además, según el Reino de Dinamarca, la propia Comisión ha reconocido que la definición del concepto de transporte de cabotaje contenida en el Reglamento n.º 1072/2009 es problemática y prevé revisar dicho Reglamento para resolverlo.

20 Respecto al argumento basado en que la interpretación del concepto de transporte de cabotaje fue aclarado a raíz de una reunión del Comité del Transporte por Carretera y que la nueva definición adoptada por los representantes de los Estados miembros en dicha reunión figuraba en un documento de «Preguntas y respuestas» que vincula a los Estados miembros, el Reino de Dinamarca alega que ese documento no tiene valor jurídico alguno y que la definición que en él se contiene no se apoya en un acuerdo entre los Estados miembros.

21 El Reino de Dinamarca alega que el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 48 de la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Danske Svineproducenter (C-316/10, EU:C:2011:863), que, cuando un Reglamento adolece de falta de claridad, los Estados miembros disponen de un margen de apreciación para adoptar medidas a nivel nacional para resolverlo, a condición sin embargo de que dichas medidas sean proporcionadas y conformes con los objetivos perseguidos por el Reglamento de que se trata.

22 El mencionado Estado miembro destaca que, con arreglo al artículo 2, punto 6, y al artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009, leídos a la luz del considerando 15 de ese Reglamento, su objetivo es limitar los transportes nacionales de mercancías por carretera en el Estado miembro de acogida efectuados por un transportista por carretera no residente prohibiendo, en particular, los transportes de cabotaje realizados de forma que se cree una actividad permanente o continua dentro de ese Estado miembro.

23 Pues bien, según el Reino de Dinamarca, si no se estableciese ninguna limitación al número de puntos de carga y de descarga, sería posible que un transportista no residente efectuara un gran número de operaciones de transporte en el Estado miembro de acogida y se considerasen constitutivos de un único transporte de cabotaje, de modo que se podría eludir la limitación a tres transportes establecida en el Reglamento n.º 1072/2009.

24 El Reino de Dinamarca deduce de ello que, en la medida en que garantizan el carácter temporal del cabotaje y contribuyen a mejorar el factor de carga de los vehículos pesados y a evitar el transporte en vacío en beneficio de la eficacia de los transportes, las Directrices sobre el cabotaje son conformes con el objetivo perseguido por el Reglamento n.º 1072/2009. Esas medidas permiten además, según el Reino de Dinamarca, reforzar la seguridad jurídica y garantizar la eficacia del control del cumplimiento del mencionado Reglamento.

Apreciación del Tribunal de Justicia

25 Para resolver sobre el fundamento del presente recurso, procede recordar, con carácter preliminar, que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en un procedimiento por incumplimiento, corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que este pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que la Comisión pueda basarse en presunciones (sentencias de 12 de mayo de 2005, Comisión/Bélgica, C-287/03, EU:C:2005:282, apartado 27 y jurisprudencia citada, y de 19 de mayo de 2011, Comisión/Malta, C-376/09, EU:C:2011:320, apartado 32 y jurisprudencia citada).

26 En el presente asunto, la Comisión reprocha al Reino de Dinamarca haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 2, punto 6, y del artículo 8 del Reglamento n.º 1072/2009 al adoptar medidas nacionales de aplicación dirigidas a aclarar la interpretación del concepto de «transporte de cabotaje» a efectos del mencionado Reglamento, pese a que el mencionado Estado miembro no tenía competencia para ello. En todo caso, según la Comisión, esas medidas no son conformes con el objetivo perseguido por el Reglamento n.º 1072/2009.

27 A este respecto, es importante destacar que, si bien, en razón de su propia índole y de su función en el sistema de las fuentes del Derecho de la Unión, las disposiciones de los reglamentos tienen, por regla general, un efecto inmediato en los ordenamientos jurídicos nacionales, sin necesidad de que las autoridades nacionales adopten medidas de aplicación, no obstante, algunas de sus disposiciones pueden requerir, para su ejecución, la adopción de medidas de aplicación por parte de los Estados miembros (sentencias de 21 de diciembre de 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, apartados 39 y 40, y de 30 de marzo de 2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, apartado 17 y jurisprudencia citada).

28 Consta que 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 (sentencias de 21 de diciembre de 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, apartado 41, y de 30 de marzo de 2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, apartado 18 y jurisprudencia citada).

29 Hay que remitirse a las disposiciones pertinentes del reglamento en cuestión, interpretadas de conformidad con los objetivos de este, para comprobar si dichas disposiciones prohíben, exigen o permiten que los Estados miembros adopten determinadas medidas de aplicación y, en particular en este último supuesto, si la medida de que se trata está comprendida en el margen de apreciación reconocido a todos los Estados miembros (sentencia de 30 de marzo de 2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, apartado 19 y jurisprudencia citada).

30 A este respecto, procede señalar que las disposiciones pertinentes del Reglamento n.º 1072/2009, a saber, el artículo 2, punto 6, y su artículo 8, no autorizan expresamente a los Estados miembros a adoptar medidas nacionales de aplicación en lo tocante al transporte de cabotaje.

31 No obstante, como se desprende del apartado 28 de la presente sentencia y como destacó el Abogado General en el punto 41 de sus conclusiones, los Estados miembros pueden adoptar medidas de aplicación de un reglamento aun cuando no estén expresamente facultados para ello.

32 En este sentido, el Tribunal de Justicia ya declaró, en los apartados 48 a 50 de la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Danske Svineproducenter (C-316/10, EU:C:2011:863), en el marco del Reglamento (CE) n.º 1/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas y por el que se modifican las Directivas 64/432/CEE y 93/119/CE y el Reglamento (CE) n.º 1255/97 (DO 2005, L 3, p. 1), que debe reconocerse a los Estados miembros un cierto margen de apreciación que les permita adoptar medidas nacionales que establezcan normas cuantitativas en cuanto a la altura interna de los compartimentos interiores destinados al transporte de porcinos por carretera, en la medida en que, pese a que el mencionado Reglamento no habilitaba expresamente a los Estados miembros a adoptar esas normas, no establecía de manera precisa la altura de tales compartimentos.

33 Del mismo modo, el Tribunal de Justicia declaró, en los apartados 36 y 40 a 43 de la sentencia de 28 de octubre de 2010, SGS Belgium y otros (C-367/09, EU:C:2010:648), que, pese a que el Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO 1995, L 312, p. 1), no autorizaba expresamente a los Estados miembros a hacerlo, estos podían adoptar medidas nacionales de aplicación que estableciesen las sanciones que pueden ser impuestas en el supuesto de una violación del Derecho de la Unión que perjudique al presupuesto de la Unión, siempre que las disposiciones relevantes del mencionado Reglamento se limitasen a establecer reglas generales y que no precisasen en qué situación, ni a qué persona se aplicaba cada una de esas sanciones.

34 Por tanto, es preciso igualmente comprobar si, como alega el Reino de Dinamarca, el concepto de «transporte de cabotaje», como se define en el Reglamento n.º 1072/2009, adolece de falta de precisión, en particular en lo tocante a la cuestión de si un transporte de cabotaje puede incluir varios puntos de carga y varios puntos de descarga, de modo que la adopción de medidas nacionales de aplicación dirigidas a precisar el alcance de ese concepto resulte justificada.

35 A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que el artículo 2, punto 6, del Reglamento n.º 1072/2009 define el concepto de transporte de cabotaje como «los transportes nacionales por cuenta ajena llevados a cabo con carácter temporal en un Estado miembro de acogida», sin precisar no obstante de modo alguno el número de puntos de carga o de puntos de descarga que puede conllevar tal transporte.

36 El artículo 8, apartado 2, del Reglamento prevé que, una vez entregadas las mercancías transportadas en el curso de un transporte internacional entrante, los transportistas de mercancías por carretera no residentes estarán autorizados a 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. Esta disposición precisa que la última descarga en el curso de un transporte de cabotaje previa a la salida del Estado miembro de acogida debe 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.

37 Si bien de los términos «última descarga en el curso de un transporte de cabotaje» que figuran en ese artículo se desprende que un transporte de cabotaje puede incluir varios puntos de descarga, la mencionada disposición no indica sin embargo si un transporte de cabotaje puede incluir también varios puntos de carga.

38 Por ello, es obligado señalar que la redacción respectiva de los artículos 2, punto 6, y del artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009 no permite responder a la cuestión de si el concepto de «transporte de cabotaje» previsto en dicho Reglamento debe interpretarse en el sentido de que un transporte de cabotaje puede incluir varios puntos de carga y varios puntos de descarga.

39 Ahora bien, como ha señalado el Abogado General en el punto 44 de sus conclusiones, el hecho de que una disposición esté redactada en términos generales o imprecisos es un indicio de la necesidad de medidas nacionales de aplicación.

40 Por otra parte, dado que el objetivo del Reglamento n.º 1072/2009 consiste, con arreglo a su considerando 26, en garantizar un marco coherente para el transporte internacional de mercancías por carretera a través de la Unión, este no se opone a que un Estado miembro adopte determinadas medidas de aplicación del Reglamento. En efecto, en lo que respecta, en particular, al cabotaje, el considerando 5 del Reglamento precisa que conviene establecer disposiciones relativas a un régimen transitorio para este tipo de transporte antes de aplicar el régimen definitivo hasta tanto no se haya completado la armonización del mercado del transporte de mercancías por carretera.

41 En segundo lugar, es preciso destacar que, para decidir en qué momento debe considerarse cumplido el límite de tres transportes previsto en el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009, es importante determinar si un transporte que incluye varios puntos de carga y varios puntos de descarga constituye un único transporte de cabotaje o varios transportes de cabotaje.

42 En tercer lugar, consta que el concepto de «transporte de cabotaje», a efectos del Reglamento n.º 1072/2009, es objeto de una interpretación diferente por los Estados miembros. En efecto, como señaló el Abogado General en el punto 49 de sus conclusiones, el Reino de Dinamarca y, hasta fechas recientes, la República de Finlandia, consideran que un transporte de cabotaje no puede incluir varios puntos de carga y varios puntos de descarga. El Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania y la República de Polonia autorizan varios puntos de carga y varios puntos de descarga si se trata de un único contrato de transporte o las mercancías tienen el mismo expedidor o el mismo destinatario. El Reino de los Países Bajos y el Reino de Suecia consideran que un transporte de cabotaje siempre puede incluir varios puntos de carga y varios puntos de descarga. Pues bien, semejante discrepancia acredita la falta de claridad y de precisión del Reglamento n.º 1072/2009 en lo tocante al concepto de transporte de cabotaje.

43 En cuarto lugar, es preciso señalar que la propia Comisión ha reconocido, tanto en el punto 19 de su informe COM(2014) 222 final, como en sus observaciones escritas y en la vista, la necesidad de aclarar el concepto de «transporte de cabotaje» a efectos del Reglamento n.º 1072/2009.

44 Por ello, es preciso declarar que, aun cuando el artículo 2, punto 6, y el artículo 8 del Reglamento n.º 1072/2009 no prevén expresamente la adopción de medidas nacionales de aplicación, las mencionadas disposiciones carecen de claridad en lo tocante al concepto de transporte de cabotaje, de modo que procede reconocer a los Estados miembros un margen de apreciación para adoptar tales medidas.

45 Como ha señalado el Abogado General en los puntos 57 y 58 de sus conclusiones, esa apreciación no queda desvirtuada por 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], dirigido en particular a modificar el Reglamento n.º 1072/2009 en lo tocante a la definición del concepto de transporte de cabotaje que figura en el artículo 2, punto 6, del mencionado Reglamento. En efecto, dado que esta propuesta se encuentra todavía en fase de debate, carece de pertinencia en el marco del presente asunto.

46 Respecto al argumento de la Comisión con arreglo al cual la interpretación del concepto de transporte de cabotaje fue aclarada en un documento de «Preguntas y respuestas» adoptado a raíz de la reunión del Comité del Transporte por Carretera de 25 de octubre de 2010 tampoco puede prosperar.

47 En efecto, si bien, como alega la Comisión, ese documento se publicó en el sitio de Internet de la DG «Movilidad y Transportes» de dicha institución, no fue publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Además, como ha señalado el Abogado General en los puntos 82 a 84 de sus conclusiones, el artículo 2, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Comité del Transporte por Carretera establece que la agenda preparada para cada reunión establece una distinción entre, por una parte, las propuestas de medidas respecto a las que el Comité ha sido invitado a dar su opinión, con arreglo al procedimiento de reglamentación con control y, por otra parte, las demás cuestiones sometidas al Comité para información o para un mero intercambio de pareceres. Pues bien, de los autos aportados al Tribunal de Justicia se desprende que la interpretación del concepto de «transporte de cabotaje», adoptada en el mencionado documento, figuraba efectivamente en la agenda de la reunión del Comité del Transporte por Carretera de 25 de octubre de 2010, pero ese punto no fue sometido a votación. Por ello, esta interpretación no puede considerarse resultante de un acuerdo entre los representantes de los Estados miembros. En todo caso, la propia Comisión ha reconocido, en sus observaciones escritas y en la vista, que el propio documento no tiene naturaleza jurídicamente vinculante.

48 En estas circunstancias, no puede reprocharse al Reino de Dinamarca que adoptara medidas nacionales de aplicación del Reglamento n.º 1072/2009 y, más concretamente, del artículo 2, punto 6, y del artículo 8 del mencionado Reglamento con el fin de precisar el alcance del concepto de «transporte de cabotaje», a efectos de este último, para su aplicación en el territorio de ese Estado miembro.

49 Es preciso no obstante comprobar si las medidas nacionales de aplicación adoptadas por el Reino de Dinamarca, a saber, las Directrices sobre el cabotaje, son conformes con el principio de proporcionalidad.

50 El principio de proporcionalidad, que debe ser respetado, en particular, por los legisladores y los órganos con potestad reglamentaria de los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión, exige que los medios que aplica una disposición sean adecuados para conseguir el objetivo perseguido por la normativa de la Unión de que se trata y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo (sentencia de 21 de diciembre de 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, apartado 52).

51 En lo tocante, en primer lugar, al carácter apropiado de las Directrices sobre el cabotaje para alcanzar el objetivo previsto por el Reglamento n.º 1072/2009 en lo que respecta a este tipo de transporte, el Reino de Dinamarca alega que, al prohibir a los transportistas por carretera no residentes efectuar transportes de cabotaje que incluyan varios puntos de carga y varios puntos de descarga, esas medidas pretenden, en particular, garantizar que los transportes de cabotaje no se efectúen de manera que creen una actividad permanente o continua.

52 Procede señalar, a este respecto, que, en la medida en que el Reglamento n.º 1072/2009 pretende, conforme a su considerando 5, crear un régimen transitorio de cabotaje, los Estados miembros no están obligados a abrir completamente los mercados nacionales a los transportistas por carretera no residentes. Así, el artículo 8, apartado 2, del mencionado Reglamento prevé que el transporte de cabotaje solo se permite como continuación de un transporte internacional y está limitado a tres transportes dentro del plazo de siete días a partir de la última descarga de ese transporte internacional. Además, los considerandos 13 y 15 del Reglamento n.º 1072/2009 ponen de relieve el carácter temporal del cabotaje y señalan, en particular, que los transportes de cabotaje no deberían efectuarse de modo que creen una actividad permanente o continua en el Estado miembro de acogida.

53 Pues bien, como ha señalado el Abogado General en los puntos 66 y 68 de sus conclusiones, el hecho de permitir a los transportistas por carretera no residentes realizar transportes de cabotaje con un número ilimitado de puntos de carga y de puntos de descarga podría hacer inoperante el límite de tres transportes previsto en el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009 y, por ello, ir en contra del carácter temporal del cabotaje y del objetivo perseguido por este Reglamento respecto a este tipo de transporte. En efecto, en este supuesto, el carácter temporal del cabotaje solo quedaría garantizado por el límite de siete días previsto en el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009.

54 Por ello, la prohibición prevista por las Directrices sobre el cabotaje permite garantizar el cumplimiento del límite de tres transportes previsto en el artículo 8, apartado 2, del citado Reglamento.

55 Como consecuencia de ello, esas medidas son adecuadas para alcanzar el objetivo perseguido por el Reglamento n.º 1072/2009 en lo que respecta al cabotaje.

56 En segundo lugar, procede comprobar si las Directrices sobre el cabotaje no exceden de lo necesario para alcanzar tal objetivo.

57 El Reino de Dinamarca alega que la limitación del número de puntos de carga y de puntos de descarga que puede incluir un transporte de cabotaje, prevista por las Directrices sobre el cabotaje, es necesaria para garantizar el carácter temporal del transporte de cabotaje y no es demasiado restrictiva dado que tales Directrices no llegan al extremo de prever que un transporte de cabotaje puede incluir únicamente un punto de carga y un punto de descarga.

58 Es preciso señalar, a este respecto, que las Directrices sobre el cabotaje prevén que un transporte de cabotaje puede incluir varios puntos de carga o varios puntos de descarga. Esas medidas no limitan por tanto el número de expedidores o comitentes para un mismo transporte de cabotaje y autorizan implícitamente que un transporte de cabotaje pueda incluir varios puntos de carga y un punto de descarga o varios puntos de descarga y un punto de carga.

59 De ello resulta que, según las Directrices sobre el cabotaje, únicamente están prohibidos los transportes de cabotaje que conllevan varios puntos de carga y varios puntos de descarga.

60 Como consecuencia de ello, estas medidas no van más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido por el Reglamento n.º 1072/2009.

61 Habida cuenta de lo anterior, procede concluir que las Directrices sobre el cabotaje son conformes con el principio de proporcionalidad.

62 En estas circunstancias, procede considerar que la Comisión no ha demostrado que el Reino de Dinamarca haya incumplido sus obligaciones en virtud del artículo 2, punto 6, y del artículo 8, del Reglamento n.º 1072/2009, al adoptar las medidas nacionales de aplicación dirigidas a aclarar el concepto de transporte de cabotaje a efectos del citado Reglamento.

63 Por ello, debe desestimarse el recurso de la Comisión.

Costas

64 En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que vea desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado el Reino de Dinamarca la condena en costas de la Comisión y por haber sido desestimados los motivos formulados por esta, procede condenarla en costas.

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

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la Comisión Europea.

Firmas