Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 21 de marzo de 2019*

«Incumplimiento de Estado — Transporte — Directiva 96/53/CE — Tráfico internacional — Vehículos que se adecúan a los valores límite relativos al peso y a las dimensiones especificados en dicha Directiva — Uso de tales vehículos, matriculados o puestos en circulación en un Estado miembro, en el territorio de otro Estado miembro — Sistema de permisos especiales — Artículos 3 y 7 — Acta de Adhesión de 2003 — Disposiciones transitorias — Anexo XII, punto 8, apartado 3»

En el asunto C-127/17,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 10 de marzo de 2017,

Comisión Europea, representada por la Sra. J. Hottiaux y el Sr. W. Mölls, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

República de Polonia, representada por el Sr. B. Majczyna y las Sras. M. Kamejsza-Kozłowska y J. Sawicka, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. J. Waszkiewicz, perito,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, Presidente de la Sala Séptima, en funciones de Presidente de la Sala Cuarta, y la Sra. K. Jürimäe y los Sres. C. Lycourgos, E. Juhász y C. Vajda (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de junio de 2018;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de septiembre de 2018;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: polaco.

Sentencia

1 Mediante su recurso la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 3 y 7 de la Directiva 96/53/CE del Consejo, de 25 de julio de 1996, por la que se establecen, para determinados vehículos de carretera que circulan en la Comunidad, las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional y los pesos máximos autorizados en el tráfico internacional (DO 1996, L 235, p. 59), en su versión modificada por la Directiva (UE) 2015/719 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015 (DO 2015, L 115, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 96/53»), en relación con los puntos 3.1 y 3.4 del anexo I de la Directiva 96/53, al imponer a las empresas de transporte la obligación de disponer de permisos especiales para poder circular por determinadas carreteras públicas.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Acta de Adhesión

2 El artículo 2 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de 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 y la República Eslovaca y a los ajustes de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea (DO 2003, L 236, p. 33; en lo sucesivo «Acta de Adhesión de 2003»), dispone:

«Al producirse la adhesión, las disposiciones de los Tratados originarios y los actos adoptados con anterioridad a la adhesión por las Instituciones y el Banco Central Europeo serán vinculantes para los nuevos Estados miembros y serán aplicables en dichos Estados en las condiciones establecidas en dichos Tratados y en la presente Acta.»

3 El artículo 10 del Acta de Adhesión de 2003 está redactado en los siguientes términos:

«La aplicación de los Tratados originarios y de los actos adoptados por las instituciones estará sujeta, con carácter transitorio, a las excepciones previstas en la presente Acta.»

4 A tenor del artículo 24 del Acta de Adhesión:

«Las medidas enumeradas en los anexos V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII y XIV de la presente Acta se aplicarán respecto de los nuevos Estados miembros en las condiciones previstas en dichos anexos.»

5 El anexo XII del Acta de Adhesión se titula «Lista correspondiente al artículo 24 del Acta de Adhesión: Polonia». El punto 8 de dicho anexo, titulado «Política de transportes», contiene un apartado 3, que declara aplicable la Directiva 96/53 en los siguientes términos:

«31996 L 0053: Directiva 96/53 […], cuya última modificación la constituye:

– 32002 L 0007: Directiva 2002/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de [18 de febrero de 2002] [DO 2002, L 67, p. 47].

No obstante lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva [96/53], los vehículos que cumplan los valores límite de la categoría 3.4 del anexo I de dicha Directiva únicamente podrán circular por tramos no acondicionados de la red de carreteras polaca hasta el 31 de diciembre de 2010

si cumplen los límites de peso por eje establecidos en Polonia. A partir de la fecha de adhesión no podrán imponerse restricciones a la utilización, por vehículos que cumplan los requisitos de la Directiva [96/53], de las principales rutas de tránsito indicadas en el anexo I de la Decisión n.º 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 1996, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte [(DO 1996, L 288, p. 1)].

Polonia cumplirá el calendario establecido en el apéndice adjunto para el acondicionamiento de su red de carreteras principales, según se establece en el anexo I de la Decisión [n.º 1692/96]. Toda inversión en infraestructura que utilice fondos procedentes del presupuesto [de la Unión] garantizará que las arterias se construyan o se acondicionen hasta lograr una capacidad de soporte de carga de 11,5 toneladas por eje.

A medida que se vaya finalizando el acondicionamiento, se procederá a una apertura gradual de la red de carreteras polaca, incluida la red contemplada en el anexo I de la Decisión [n.º 1692/96], a los vehículos de tráfico internacional que cumplan los valores límite de la Directiva. A efectos de la carga y descarga, el uso de tramos no acondicionados de la red de carreteras secundarias estará autorizado, de ser técnicamente posible, durante todo el período transitorio.

[…]»

6 El calendario para el acondicionamiento de la red polaca de carreteras principales contemplado en el punto 8, apartado 3, párrafo tercero, del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003 figura en 8 cuadros que abarcan el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 1 de enero de 2011.

Directiva 96/53

7 La Directiva 96/53 establece normas comunes relativas al peso y a las dimensiones de los vehículos comerciales de transporte por carretera utilizados en el tráfico internacional y a las dimensiones de tales vehículos utilizados en el tráfico nacional.

8 Los considerandos 3 a 5, 7, 11 y 12 de dicha Directiva son del siguiente tenor:

«(3) […] las diferencias entre las normativas vigentes en los Estados miembros relativas a los pesos y dimensiones de los vehículos comerciales de transporte por carretera podrían tener consecuencias adversas para las condiciones de competencia y constituir un obstáculo a la circulación entre Estados miembros;

(4) […] en virtud del principio de subsidiariedad, conviene adoptar medidas a escala comunitaria para suprimir dicho obstáculo;

(5) […] las citadas normas [s]on el reflejo de un equilibrio entre la utilización racional y económica de los vehículos comerciales de carretera y los requisitos de mantenimiento de la infraestructura, seguridad vial y protección del medio ambiente y del entorno de vida;

[…]

(7) […] pueden aplicarse requisitos técnicos complementarios a los pesos y dimensiones a los vehículos comerciales matriculados o puestos en circulación en un Estado miembro; […] tales condiciones no deben constituir un obstáculo a la circulación de los vehículos comerciales entre los Estados miembros;

[…]

(11) […] en el marco de la realización del mercado interior, debe ampliarse el ámbito de aplicación de la presente Directiva al transporte nacional en la medida en que se refiere a características que tienen una repercusión importante en las condiciones de competencia en el sector de los transportes y, en particular, en los valores relativos a la longitud y anchura máximas autorizadas de los vehículos y conjuntos de vehículos destinados al transporte de mercancías;

(12) […] en lo que respecta a las demás características de los vehículos, los Estados miembros están autorizados a aplicar en su territorio unos valores distintos de los previstos en la presente Directiva solamente a los vehículos utilizados en el tráfico nacional».

9 A tenor del artículo 1, apartado 1, de la Directiva 96/53:

«La presente Directiva se aplicará:

a) [a] las dimensiones de los vehículos de motor de las categorías M2 y M3 y sus remolques de categoría 0, y de los vehículos de motor de las categorías N2 y N3 y sus remolques de categoría 03 y 04, tal como se definen en el anexo II de la Directiva 2007/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo [de 5 de septiembre de 2007, por la que se crea un marco para la homologación de los vehículos de motor y de los remolques, sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos (Directiva Marco) (DO 2007, L 263, p. 1)];

b) a los pesos y a otras características de los vehículos definidos en la letra a) y especificados en el punto 2 del Anexo I de la presente Directiva.»

10 El artículo 2 de la Directiva 96/53 dispone:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[…]

– *peso máximo autorizado*: el peso máximo para la utilización de un vehículo con carga en el tráfico internacional;

– *peso máximo autorizado por eje*: el peso máximo de un eje o un grupo de ejes con carga para la utilización en el tráfico internacional;

– *carga indivisible*: la carga que, para su transporte por carretera, no puede dividirse en dos o más cargas sin coste o riesgo innecesario de daños y que, debido a sus dimensiones o masas no puede ser transportada por un vehículo de motor, remolque, tren de carretera o vehículo articulado que se ajuste en todos los sentidos de las disposiciones de la presente Directiva;

[…]»

11 El artículo 3, apartado 1, de esta Directiva dispone:

«1. Los Estados miembros no podrán rechazar o prohibir el uso en su territorio:

– en el tráfico internacional, de vehículos matriculados o puestos en circulación en cualquier otro Estado miembro por razones relativas a los pesos y las dimensiones,

– en el tráfico nacional, de vehículos matriculados o puestos en circulación en cualquier otro Estado miembro, por razones relativas a las dimensiones,

si dichos vehículos se adecuan a los valores límite especificados en el Anexo I.

Esta disposición será aplicable a pesar del hecho de que:

a) dichos vehículos no sean conformes a las disposiciones de la legislación de ese Estado miembro relativas a determinadas características de pesos y dimensiones no contempladas en el Anexo I;

b) la autoridad competente del Estado miembro en que los vehículos estén matriculados o sean puestos en circulación haya autorizado límites no contemplados en el apartado 1 del artículo 4 que sobrepasen los establecidos en el Anexo I.»

12 El artículo 7 de la misma Directiva es del siguiente tenor:

«La presente Directiva no obstaculizará la aplicación de las disposiciones en vigor en cada Estado miembro en materia de circulación por carretera que permitan limitar los pesos o dimensiones de los vehículos en determinadas carreteras o determinadas construcciones de ingeniería civil, cualquiera que sea el Estado de matriculación o de puesta en circulación de dichos vehículos.

Esto incluye la posibilidad de imponer restricciones de ámbito local a las dimensiones máximas autorizadas y/o a los pesos máximos autorizados de los vehículos que puedan utilizarse en zonas o en carreteras determinadas, cuando la infraestructura no sea apta para vehículos largos y pesados, como centros urbanos, pueblos pequeños o lugares de especial interés natural.»

13 El anexo I de la Directiva 96/53 lleva por título «Pesos y dimensiones máximas y características conexas de los vehículos».

14 El punto 3 de dicho anexo se titula «Peso máximo autorizado por eje de los vehículos contemplados en la letra b) del apartado 1 del artículo 1 (en toneladas)». Los puntos 3.1. y 3.4. precisan lo siguiente:

«[…]

3.1.	*Ejes simples* Eje no motor simple	10 t

[…]

3.4.	*Eje motor*	
3.4.1.	Eje motor de los vehículos contemplados en los puntos 2.2.1 y 2.2.2	11,5 t
3.4.2.	Eje motor de los vehículos contemplados en los puntos 2.2.3, 2.2.4, 2.3 y 2.4	11,5 t

[…]»

Decisión n.º 1692/96

15 La Decisión n.º 1692/96 fue reemplazada por la Decisión n.º 661/2010/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (DO 2010, L 204, p. 1), sustituida a su vez por el Reglamento (UE) nº 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 (DO 2013, L 348, p. 1).

16 La Decisión n.º 1692/96 establecía en su artículo 2, titulado «Objetivos», lo siguiente:

«1. La red transeuropea de transporte se establecerá de aquí al año 2010, a escala comunitaria, integrando progresivamente redes de infraestructuras de transporte terrestre, marítimo y aéreo de conformidad con los esquemas que se describen en los mapas incluidos en el Anexo I o con las especificaciones contempladas en el Anexo II.

2. La red deberá:

a) en un espacio sin fronteras interiores, garantizar una movilidad sostenible de las personas y los bienes, en las mejores condiciones sociales y de seguridad posibles, participando en la realización de los objetivos comunitarios, particularmente en materia de medio ambiente y de competencia, y con el propósito de contribuir a reforzar la cohesión económica y social;

[…]»

Derecho polaco

17 El artículo 41 de la ustawa o drogach publicznych (Ley de carreteras públicas; Dz. U. n.º 14, posición 60) de 21 de marzo de 1985, en su versión pertinente a efectos del presente procedimiento (en lo sucesivo, «Ley de carreteras públicas»), dispone:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 2 y 3, en las carreteras públicas estará autorizada la circulación de vehículos con un peso autorizado por eje motor simple de 11,5 t.

2. El Minister właściwy do spraw transportu [Ministro de Transportes, Polonia] establecerá mediante reglamento la lista de:

1) las carreteras nacionales y regionales por las que pueden circular vehículos con un peso autorizado por eje simple de 10 t;

2) las carreteras nacionales por las que pueden circular vehículos con un peso autorizado por eje simple de 8 t;

en atención a la necesidad de proteger las carreteras y asegurar el tránsito por ellas.

3. Las carreteras regionales no comprendidas en la categoría prevista en el apartado 2, punto 1, las carreteras de distrito y las carreteras municipales integran una red vial por las que únicamente podrán circular vehículos con un peso autorizado por eje simple de 8 t.»

18 Sobre la base del artículo 41, apartado 2, de la Ley de carreteras públicas, el Minister Infrastruktury i Rozwoju (Ministro de Infraestructuras y Desarrollo, Polonia) aprobó el 13 de mayo de 2015 el rozporządzenie w sprawie wykazu dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t, oraz wykazu dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t (Reglamento relativo a la lista de carreteras nacionales y regionales por las que pueden circular vehículos con un peso autorizado por eje simple de 10 t y a la lista de carreteras nacionales por las que pueden circular vehículos con un peso autorizado por eje simple de 8 t) (Dz. U. de 2015, posición 802; en lo sucesivo, «Reglamento de 13 de mayo de 2015»).

19 El artículo 2, punto 35a), de la prawo o ruchu drogowym (Ley de circulación vial; Dz. U., n.º 98, posición 602), en su versión pertinente a efectos del presente procedimiento (en lo sucesivo, « Ley de circulación vial»), define los vehículos no homologados como todo vehículo o conjunto de vehículos

cuyo peso por eje con o sin carga sea más elevado que el autorizado y previsto para una carretera determinada por las disposiciones relativas a las carreteras públicas, o cuyas dimensiones o peso total real con o sin carga sea más elevado que el autorizado y previsto por las disposiciones de la citada Ley.

20 El artículo 2, punto 35b, de la Ley de circulación vial define la carga indivisible como toda carga que no pueda dividirse en dos o más cargas sin costes o riesgo innecesario de daños.

21 El artículo 64, apartados 1 a 3, de dicha Ley dispone:

«1. Los vehículos no homologados únicamente podrán circular con sujeción a las siguientes condiciones:

1) que obtengan un permiso de circulación para vehículos no homologados de la categoría correspondiente, expedido por la autoridad competente mediante decisión administrativa […]

2) que cumplan las condiciones de circulación establecidas en el permiso mencionado en el punto 1;

3) que el vehículo no homologado sea conducido por un piloto cuando las dimensiones del vehículo excedan alguno de los límites siguientes:
   a) longitud: 23 m;
   b) ancho: 3,2 m;
   c) altura: 4,5 m;
   d) peso total real: 60 t,

4) que el conductor del vehículo no homologado sea particularmente vigilante.

2. Queda prohibido el transporte en vehículos no homologados de cargas que no sean indivisibles, a excepción de los vehículos no homologados autorizados a circular en virtud de un permiso de la categoría I o II.

3. Las dimensiones, el peso y el peso por eje de los vehículos no homologados autorizados a circular en virtud de un permiso de las categorías I a VII y las carreteras por las que estos pueden circular se especifican en el cuadro del anexo 1 de la presente Ley.»

22 Los artículos 64a a 64d de la citada Ley regulan el procedimiento aplicable a la solicitud y concesión de los permisos correspondiente a cada una de las siete categorías de vehículos no homologados. El artículo 64f, apartado 1, de la misma Ley establece, para cada categoría, el importe máximo de la tasa que ha de abonarse por la expedición del permiso.

23 Dentro de la sección 4 de la Ley de circulación vial, los artículos 140aa y siguientes fijan las multas que pueden imponerse a los vehículos no homologados que circulen sin el permiso correspondiente o infrinjan las condiciones establecidas en él.

Procedimiento administrativo previo

24 A raíz de las denuncias presentadas por empresas de transporte que ejercen su actividad en el territorio polaco, y tras recabar información de la República de Polonia en el marco de un procedimiento «EU Pilot», la Comisión remitió a dicho Estado miembro un escrito de requerimiento el 30 de abril de 2015.

25 En dicho escrito la Comisión llamaba la atención de la República de Polonia sobre el hecho de que determinadas disposiciones de su Derecho nacional no eran conformes con las obligaciones que le incumbían, por un lado, en virtud del artículo 3 de la Directiva 96/53, pues la circulación de vehículos que se ajustaban a los límites de peso establecidos en los puntos 3.1 y/o 3.4 del anexo I de la citada Directiva se hallaba restringida en aproximadamente el 97 % de la red de carreteras de Polonia, y, por otro lado, en virtud del artículo 7 de dicha Directiva, por haber invocado este Estado miembro la excepción prevista en esa disposición sin justificar por qué el 97 % de la red de carreteras polaca podía acogerse a ella.

26 En su escrito de requerimiento la Comisión ponía asimismo en entredicho el régimen de permisos especiales que permite a los vehículos que respetan los límites de peso establecidos en los puntos 3.1 y/o 3.4 del anexo I de la Directiva 96/53 circular por infraestructuras que normalmente les están vetadas.

27 La República de Polonia respondió al escrito de requerimiento mediante escrito de 29 de junio de 2015, en el que rebatía las imputaciones de la Comisión.

28 Al juzgar insatisfactoria la respuesta de la República de Polonia de 29 de junio de 2015, la Comisión emitió, el 26 de febrero de 2016, un dictamen motivado en el que afirmaba que la República de Polonia estaba incumpliendo las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 3 y 7 de la Directiva 96/53, al restringir la circulación de vehículos de motor con un peso máximo por eje motor simple de 11,5 t a las carreteras que forman parte de la red transeuropea de transporte y a algunas otras carreteras nacionales y al supeditar la circulación de estos vehículos en otras carreteras públicas a un régimen de permisos especiales.

29 El 26 de abril de 2016 la República de Polonia solicitó a la Comisión una prórroga del plazo para dar respuesta al dictamen motivado, que esta denegó al considerar que su solicitud no contenía información concreta sobre las modificaciones legislativas previstas para poner fin al incumplimiento.

30 En su respuesta de 30 de agosto de 2016 al dictamen motivado, la República de Polonia informó a la Comisión de los esfuerzos que había realizado, en especial para ampliar la red de carreteras públicas en las que se permite la circulación de vehículos con un peso por eje motor simple de 11,5 t y para modificar las disposiciones legislativas y reglamentarias aplicables dirigidas a reducir el número de tramos de las carreteras nacionales y regionales sujetos a limitaciones de peso de los vehículos. La República de Polonia indicó que estas modificaciones debían entrar en vigor en mayo de 2017 y febrero de 2018.

31 La Comisión no quedó convencida de que las modificaciones anunciadas se ajustaran al Derecho de la Unión y tampoco consideró aceptable el plazo previsto para llevar a efecto dichas modificaciones, por lo que resolvió interponer el presente recurso ante el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 258 TFUE, párrafo segundo.

Sobre el recurso

32 La Comisión invoca un único motivo en apoyo de su recurso, mediante el que reprocha a la República de Polonia haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 3 y 7 de la Directiva 96/53, en relación con los puntos 3.1 y 3.4 de su anexo I, al someter a un régimen de permisos especiales la circulación de vehículos con un peso máximo por eje motor de 11,5 t en un número excesivo de carreteras públicas.

33 Esta institución sostiene que la limitación del acceso a las carreteras públicas de los vehículos y sus remolques incluidos dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 96/53, que se ajustan al peso máximo autorizado por eje, a saber, 10 t para el eje no motor y 11,5 t para el eje motor, es el

resultado de la combinación de dos factores. Estos se refieren, en primer lugar, al hecho de que, de conformidad con el artículo 41, apartados 2 y 3, de la Ley de carreteras públicas, los vehículos con un peso máximo por eje motor de 11,5 t únicamente pueden circular por las carreteras que forman parte de la red transeuropea de transporte y por algunas otras carreteras nacionales y, en segundo lugar, a la obligación de disponer de un permiso especial que permita circular por otras carreteras, de conformidad con el artículo 64 y siguientes de la Ley de circulación vial.

34 Procede examinar estos dos factores sucesivamente.

Sobre la limitación del tráfico internacional exclusivamente a las carreteras de la red transeuropea de transporte y a algunas carreteras nacionales

35 La Comisión sostiene que, en lo que concierne al tráfico internacional, la limitación del acceso a las carreteras públicas de los vehículos y sus remolques incluidos dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 96/53 que se ajustan a los límites de peso máximo autorizado por eje establecidos en los puntos 3.1 y 3.4 del anexo I de dicha Directiva, resultante del Derecho polaco, es contraria a lo dispuesto por los artículos 3 y 7 de la referida Directiva, en relación con los mencionados puntos 3.1 y 3.4. Rebate, además, la postura de la República de Polonia según la cual tal restricción puede basarse en las disposiciones transitorias establecidas en el anexo XII, punto 8, apartado 3, del Acta de Adhesión de 2003.

36 Procede apreciar esta primera parte del motivo invocado por la Comisión a la luz de las disposiciones de la Directiva 96/53 antes citadas y del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003.

Sobre la supuesta infracción del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 96/53

– Alegaciones de las partes

37 La Comisión sostiene que el hecho de que, con arreglo a la legislación polaca, en lo que concierne al tráfico internacional, los vehículos cuyo peso máximo por eje no motor simple o por eje motor se ajuste a los valores límite establecidos en los puntos 3.1 y 3.4 del anexo I de la Directiva 96/53 únicamente puedan acceder a las carreteras de la red transeuropea de transporte y a algunas carreteras nacionales es contrario al artículo 3, apartado 1, de la Directiva 96/53, que establece un régimen de libre circulación de tales vehículos.

38 A este respecto, alega, en primer lugar, que si bien el artículo 41, apartado 1, de la Ley de carreteras públicas autoriza la circulación de vehículos con un peso máximo por eje motor de 11,5 t en todas las carreteras públicas, el artículo 41, apartados 2 y 3, de esa misma Ley introduce excepciones que vacían de contenido lo dispuesto en el apartado 1 de dicho artículo.

39 En efecto, en virtud de las excepciones recogidas en dicho artículo 41, apartados 2 y 3, por las carreteras nacionales y regionales que figuren en una lista establecida por el Ministro de transportes únicamente podrán circular vehículos con un peso autorizado por eje simple de 10 t o de 8 t, y por las demás carreteras nacionales, las carreteras de distrito y las carreteras municipales, únicamente podrán circular vehículos con un peso autorizado por eje simple de 8 t. La Comisión subraya que las listas mencionadas en el artículo 41, apartado 2, de dicha Ley han sido elaboradas y figuran en el Reglamento de 13 de mayo de 2015.

40 Pues bien, según la Comisión, estas excepciones conducen a la exclusión de cerca del 97 % de la red de carreteras de vehículos que se ajustan al peso máximo establecido en el anexo I de la Directiva 96/53 de 10 t para el eje no motor t y de 11,5 t para el eje motor.

41 En segundo lugar, la Comisión rechaza la alegación de la República de Polonia de que las exigencias previstas en la Directiva 96/53 únicamente se aplican a las carreteras en las que se concentra el tráfico internacional, entendiendo por tal el tráfico transfronterizo por la red transeuropea de transporte por carretera.

42 Esta institución aduce, por un lado, que es posible que varios tramos de carreteras de acceso a ciudades importantes para el transporte internacional, y, en particular, para fines de carga y descarga, se hallen fuera de las carreteras nacionales y de la red transeuropea de transporte, por lo que tales tramos no pueden utilizarse libremente.

43 Por otro lado, la Comisión destaca que, en contra de lo que sostiene la República de Polonia, la Directiva 96/53 no limita en modo alguno las exigencias que establece en su artículo 3, de conformidad con los objetivos que persigue desde su entrada en vigor, y que su ámbito de aplicación no se modificó tras la creación de la red transeuropea de transporte mediante la Decisión n.º 1692/96, que comparte el objetivo de facilitar la circulación de mercancías. Precisa que, si bien el artículo 2 de la citada Directiva no contiene una definición de tráfico internacional, sus considerandos 3 y 7, que hacen referencia a la circulación entre los Estados miembros, leídos a la luz de su considerando 12, ponen de manifiesto que conviene interpretar este concepto como toda circulación transfronteriza con independencia del tipo de carreteras por las que discurra. A su parecer, cualquier otra interpretación vaciaría de contenido el artículo 7 de la Directiva 96/53.

44 En tercer lugar, en relación con las alegaciones de la República de Polonia relativas al estado de la infraestructura vial, la Comisión destaca que, si bien la Directiva 96/53 no impone la obligación de acondicionar todas las carreteras públicas, los Estados miembros han de ajustarse no obstante a los criterios establecidos en los puntos 3.1 y 3.4 de su anexo I.

45 La referida institución añade que la República de Polonia no puede excusarse de cumplir las normas fijadas en la Directiva 96/53 en relación con el peso máximo autorizado por eje amparándose en la búsqueda del equilibrio mencionado en el considerando 5, pues dichas normas son reflejo de ese equilibrio.

46 La República de Polonia considera que la primera parte del motivo invocado por la Comisión se basa en una interpretación errónea del artículo 3 de la Directiva 96/53.

47 La República de Polonia sostiene, con carácter principal, que la Comisión se equivoca al considerar que el concepto de «tráfico internacional» comprende la totalidad de la red de carreteras de los Estados miembros, cuando en realidad se refiere tan solo al tráfico transfronterizo y a aquellas carreteras en que se concentra dicho tráfico. Alega que la interpretación extensiva del concepto de «tráfico internacional» que hace la Comisión, que conduce a abrir todas y cada una de las carreteras de los Estados miembros, incluidas las locales, a los vehículos con un peso máximo por eje motor de 11,5 t, no resulta de ninguna disposición ni considerando de la Directiva 96/53 ni de los debates previos a su modificación. Según este Estado miembro, esa interpretación vaciaría de contenido al artículo 3, apartado 1, segundo guion, de la citada Directiva, que limita el tráfico nacional en función de las dimensiones de los vehículos, y daría lugar a una discriminación inversa de los vehículos matriculados o puestos en circulación en el Estado miembro en cuestión.

48 La República de Polonia invoca igualmente la obligación de interpretar la Directiva 96/53 de forma coherente con la Decisión n.º 1692/96, cuyos objetivos son convergentes, dado que ambos instrumentos pasaron a ser vinculantes simultáneamente con motivo de su adhesión a la Unión.

49 La República de Polonia concluye de ello que no está incumpliendo el artículo 3 de la Directiva 96/53 por el hecho de establecer una excepción al principio general de libre circulación de los vehículos con un peso máximo por eje motor de 11,5 t para la utilización de determinadas carreteras nacionales y locales, como las carreteras regionales, de distrito y municipales. Según afirma, las opciones que ha

elegido persiguen el objetivo enunciado en el considerando 5 de dicha Directiva. Se ha buscado con ellas un equilibrio entre la utilización racional y económica de los vehículos comerciales de carretera y los requisitos de mantenimiento de la infraestructura, seguridad vial y protección del medio ambiente y del entorno de vida.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

50 Procede recordar que, de conformidad con el artículo 3, apartado 1, primer guion, de la Directiva 96/53, los Estados miembros no podrán rechazar o prohibir el uso en su territorio, en el tráfico internacional, de vehículos matriculados o puestos en circulación en cualquier otro Estado miembro por razones relativas a los pesos y las dimensiones, si dichos vehículos se adecuan a los valores límite especificados en el anexo I de la Directiva 96/53. Con arreglo a los puntos 3.1 y 3.4 de dicho anexo, el peso máximo autorizado por eje para los vehículos de que se trata es de 10 t por eje simple o eje no motor simple y de 11,5 t por eje motor.

51 En lo que atañe, más concretamente, al concepto de «tráfico internacional» que figura en el artículo 3, apartado 1, primer guion, de la Directiva 96/53, respecto de cuya interpretación discrepan las partes, procede declarar que, dado que la referida Directiva no contiene definición alguna de dicho concepto, este debe interpretarse a la luz de su sentido habitual en el lenguaje corriente, teniendo en cuenta también el contexto en que se utiliza y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véase, por analogía, la sentencia de 20 de septiembre de 2018, Carrefour Hypermarchés y otros, C-510/16, EU:C:2018:751, apartado 28 y jurisprudencia citada).

52 En su sentido habitual, el concepto de «tráfico internacional» hace referencia a la circulación de vehículos en el territorio de al menos dos países diferentes. Sin ir acompañado de otras precisiones, dicho concepto carece de connotaciones que evoquen una infraestructura vial precisa en la que se concentre dicho tráfico.

53 Esta interpretación queda corroborada por el contexto en el que se utiliza este concepto y por el objetivo perseguido en el primer guion del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 96/53. En efecto, el segundo guion de dicho artículo 3, apartado 1, que se refiere al concepto de «tráfico nacional», tampoco contiene ninguna precisión en lo que concierne a una eventual infraestructura vial en la que dicho tráfico deba limitarse.

54 En lo que concierne al objetivo de la Directiva 96/53, procede recordar que, según se desprende de sus considerandos 3 y 4, el artículo 3, apartado 1, primer guion, de esta tiene como objetivo eliminar las diferencias entre las normativas vigentes en los Estados miembros relativas a los pesos y dimensiones de los vehículos comerciales de transporte por carretera que podrían tener consecuencias adversas para las condiciones de competencia y constituir un obstáculo a la circulación entre Estados miembros. Del considerando 7 de la misma Directiva se desprende asimismo que pueden aplicarse requisitos técnicos complementarios a los vehículos comerciales matriculados o puestos en circulación en un Estado miembro, siempre que tales condiciones no constituyan un obstáculo a la circulación de los vehículos comerciales entre los Estados miembros. Es preciso señalar que en el preámbulo de la Directiva 96/53 no se establece ninguna diferencia en lo que concierne a este objetivo según el tipo de carreteras en las que se produce la circulación entre Estados miembros.

55 Si las normas comunes relativas al peso máximo por eje de los vehículos comerciales establecidas en la Directiva 96/53 se aplicaran únicamente en algunas carreteras públicas de los Estados miembros, aunque estas fueran aquellas en las que puede generarse un tráfico internacional, se correría el riesgo de hacer caso omiso del objetivo de esta Directiva, que consiste en eliminar los obstáculos a la circulación de los vehículos comerciales entre los Estados miembros.

56 En efecto, la interpretación sugerida por la República de Polonia tendría como consecuencia que, a partir del momento en que un vehículo comercial que circulase por el territorio de al menos dos Estados miembros abandonase la red transeuropea de transporte o las carreteras nacionales más importantes de un Estado miembro, el tráfico, hasta entonces internacional, perdería ese carácter. Ello tendría como resultado que las normas comunes establecidas en la Directiva 96/53 sobre, entre otros aspectos, los pesos máximos por eje de vehículo comercial, dejarían de aplicarse a dicho vehículo. Esta interpretación, en lugar de fomentar el objetivo de facilitar la circulación de los vehículos comerciales entre los Estados miembros, llevaría mantener los obstáculos a dicha circulación.

57 La República de Polonia no puede invocar, en apoyo de su interpretación del concepto de «tráfico internacional» que figura en el artículo 3, apartado 1, primer guion, de la Directiva 96/53, el considerando 5 de esta, que dispone que las normas comunes establecidas por dicha Directiva son el reflejo de un equilibrio entre la utilización racional y económica de los vehículos comerciales de carretera y los requisitos de mantenimiento de la infraestructura, seguridad vial y protección del medio ambiente y del entorno de vida. En efecto, tal y como observó, en esencia, el Abogado General en el punto 78 de sus conclusiones, la Directiva 96/53 pretende alcanzar ese equilibrio, en particular, fijando valores límite en lo que respecta al peso y a las dimensiones de los vehículos comerciales, tal y como se precisan en su anexo I.

58 Esta interpretación del concepto de «tráfico internacional» que figura en el artículo 3, apartado 1, primer guion, de la Directiva 96/53, en el sentido de que se aplica sin distinguir entre los distintos tipos de carretera afectados, no queda desvirtuada por las tres alegaciones formuladas por la República de Polonia basadas en el contexto legislativo en el que se inscribe dicha disposición.

59 En primer término, la República de Polonia sostiene que esta Directiva debe interpretarse de forma coherente con la Decisión n.º 1692/96. En segundo término, aduce que la interpretación expuesta en el anterior apartado vaciaría de su contenido al artículo 3, apartado 1, segundo guion, de la Directiva 96/53. En tercer término, alega que esta interpretación daría lugar a una discriminación inversa de los vehículos matriculados o puestos en circulación en el Estado miembro en cuestión.

60 En lo que concierne a la primera de estas alegaciones, si bien es cierto que tanto la Directiva 96/53 como la Decisión n.º 1692/96 contribuyen al buen funcionamiento del mercado interior, esta Decisión, que pretende desarrollar la red transeuropea de transporte, no tiene como finalidad limitar el ámbito de aplicación de dicha Directiva, la cual tiene como finalidad, por su parte, facilitar la circulación de los vehículos en la Unión mediante el establecimiento de normas comunes autorizadas relativas a las dimensiones y al peso de tales vehículos. En estas circunstancias, y a falta de toda referencia, en la Directiva 96/53, a la Decisión n.º 1692/96 o al concepto de «red transeuropea de transporte», el concepto de «tráfico internacional» que figura en el artículo 3, apartado 1, primer guion, de la Directiva 96/53 no puede interpretarse en el sentido de que se limita a la circulación entre Estado miembros que se lleve a cabo a través de la red transeuropea de transporte.

61 En lo que atañe a la segunda alegación invocada por la República de Polonia, no puede negarse que el artículo 3, apartado 1, segundo guion, de la Directiva 96/53, a diferencia del artículo 3, apartado 1, primer guion de esta, no exige a los Estados miembros que apliquen, en el tráfico nacional, las normas comunes establecidas por dicha Directiva relativas al peso máximo autorizado por eje para la circulación de vehículos matriculados o puestos en circulación en otros Estados miembros. No obstante, interpretar el concepto de «tráfico internacional» en el sentido de que se aplica sin distinguir en función de la carreteras en las que dicho tráfico tiene lugar no supondría vaciar de su contenido al artículo 3, apartado 1, segundo guion, de la Directiva 96/53, ya que esta disposición se aplica cuando tanto el punto de partida como el de destino del tráfico se hallan en el mismo Estado miembro, sin que se lleve a cabo una distinción en función de las carreteras utilizadas, permitiendo así, en tal caso, a los Estados miembros limitar el tráfico nacional por motivos basados en el peso de los vehículos.

62 En cuanto a la tercera alegación de la República de Polonia, según la cual se produce una discriminación inversa, procede señalar que, si bien en virtud del artículo 3, apartado 1, guiones primero y segundo, de la Directiva 96/53, en relación con el considerando 12 de esta, los Estados miembros pueden aplicar en su territorio, a los vehículos utilizados en el tráfico nacional, valores distintos de los establecidos en dicha Directiva para el tráfico internacional en lo que respecta al peso máximo autorizado por eje, dicho artículo no les impone tal diferencia de trato. Además, del considerando 11 de la referida Directiva resulta que la distinción, según se trate del «tráfico internacional» o del «tráfico nacional», está justificada por las diferencias en cuanto a los efectos que cada una de las características mencionadas en dicho artículo 3, apartado 1, guiones primero y segundo, pueden producir en las condiciones de competencia en el sector del transporte en el marco de la realización del mercado interior.

63 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede apreciar la fundamentación de la primera parte del motivo invocado por la Comisión a la luz de los elementos de interpretación del artículo 3, apartado 1, primer guion, de la Directiva 96/53, tal y como resultan de los apartados 50 a 56 de la presente sentencia.

64 Procede señalar que, si bien es cierto que el artículo 41, apartado 1, de la Ley de carreteras públicas autoriza la circulación de los vehículos que se ajustan al peso máximo por eje motor de 11,5 t, esta regla se halla no obstante sometida a varias limitaciones, que figuran en el artículo 41, apartados 2 y 3, de dicha Ley.

65 Así, por un lado, del artículo 41, apartado 2, de la referida Ley resulta que el Ministro de Transportes ha de establecer, de conformidad con el punto 1 de dicha disposición, la lista de carreteras nacionales y regionales por las que pueden circular vehículos con un peso máximo por «eje simple» de 10 t y, con arreglo al punto 2 de la referida disposición, la lista de las carreteras nacionales por las que pueden circular vehículos con un peso máximo por «eje simple» de 8 t.

66 En este contexto, ha de precisarse que las limitaciones a las que se hace referencia en dicho artículo 41, apartado 2, se refieren, tal y como confirmó la República de Polonia en su respuesta a una pregunta planteada por el Tribunal de Justicia, tanto al eje motor como al eje no motor de un vehículo. Procede igualmente señalar que las listas mencionadas en dicho artículo 41, apartado 2, han sido elaboradas y figuran en el Reglamento de 13 de mayo de 2015.

67 Por otro lado, del artículo 41, apartado 3, de la Ley de carreteras públicas resulta que, en las carretas regionales distintas de las definidas con arreglo al artículo 41, apartado 2, punto 1, de dicha Ley, y en las carreteras de distrito y municipales, solo podrán circular los vehículos con un peso máximo por «eje simple» de 8 t.

68 Así pues, del artículo 41 de la Ley de carreteras públicas se desprende que los vehículos que se ajustan al peso máximo por eje motor de 11,5 t establecido en el punto 3.4 del anexo I de la Directiva 96/53 entran dentro del ámbito de aplicación de todas las limitaciones resultantes del artículo 41, apartados 2 y 3, de dicha Ley, y que los vehículos que se ajustan al peso máximo por eje simple de 10 t entran dentro del ámbito de aplicación de las limitaciones resultantes del artículo 41, apartado 2, punto 2, y apartado 3, de la referida Ley.

69 En estas circunstancias, procede declarar que las limitaciones de acceso a la red de carreteras polaca de los vehículos que se ajustan a los valores límite por eje establecidos en los puntos 3.1 y 3.4 del anexo I de la Directiva 96/53 resultantes del Derecho polaco son contrarias al artículo 3, apartado 1, primer guion, de dicha Directiva en relación con los puntos 3.1 y 3.4 de su anexo I.

Sobre la supuesta infracción del artículo 7 de la Directiva 96/53

– Alegaciones de las partes

70 La Comisión sostiene que las restricciones previstas en el artículo 41, apartados 2 y 3, de la Ley de carreteras públicas se basan en una interpretación errónea del artículo 7 de la Directiva 96/53, el cual prevé una excepción al principio de libre circulación de los vehículos con un peso máximo por eje motor de 11,5 t. Esta institución recuerda, en primer lugar, que la República de Polonia no puede sostener que la limitación controvertida se refiere a carreteras en las que no hay tráfico internacional, por el motivo principal de que ningún acto de la Unión establece una distinción entre tales carreteras y aquellas en las que sí circula dicho tráfico.

71 Esta institución precisa, a continuación, que la única excepción posible al principio de libre circulación en todas las carreteras ha de estar fundada en la falta de adecuación de estas para la circulación de vehículos con un peso máximo por eje motor de 11,5 t. A su juicio, los criterios que deben tenerse en cuenta son la seguridad del tráfico, la capacidad de soporte de carga de las construcciones de ingeniería civil y la intensidad del tráfico rodado. A este respecto, subraya que el artículo 7 de la Directiva 96/53, que contempla la posibilidad de introducir excepciones al principio de libre circulación «en determinadas carreteras o determinadas construcciones de ingeniería civil», ha de ser interpretado restrictivamente. A la vista de ello, carece de justificación una excepción que afecta al 97 % de la red polaca de carreteras y, en particular, a la totalidad de las carreteras locales.

72 Por último, la Comisión observa que las restricciones de acceso a determinadas carreteras públicas polacas no están basadas en criterios inherentes a su estado o al de algunos de sus tramos, como se desprende del sistema de expedición de permisos de circulación ilimitados.

73 La República de Polonia, que responde con carácter subsidiario a esta parte del motivo invocado por la Comisión, sostiene que esta resulta de una interpretación excesivamente restrictiva del artículo 7 de la Directiva 96/53, que es contraria a su tenor literal, dado que, por una parte, el ámbito de aplicación del primer párrafo de dicho artículo no limita las restricciones que establece a la falta de adecuación de las carreteras a los vehículos de que se trata, ni a «tramos determinados de carretera», y que, por otra parte, los casos contemplados en el segundo párrafo del referido artículo 7 son tan solo ejemplos.

74 Dicho Estado miembro concluye de lo anterior que puede limitar la circulación no solo en las carreteras no adecuadas al tráfico de vehículos pesados, sino también en aquellas partes de la red de carreteras en las que sería peligroso que circularan esos vehículos, habida cuenta del estado en que se encuentran o de la existencia, no considerada por la Comisión, de numerosos puentes con una reducida capacidad de soporte en el límite de carga de 20 t y 30 t.

75 La República de Polonia considera asimismo que, en lo que respecta a una pequeña parte de las carreteras locales, que ya han sido acondicionadas para el tráfico de vehículos con un peso autorizado por eje motor simple de 11,5 t, la posibilidad de introducir limitaciones se desprende del artículo 7, párrafo primero, de la Directiva 96/53, puesto que no reviste ningún interés práctico permitir la circulación por ellas, ya que se trata, por lo general, de tramos que no están conectados con el resto del sistema de carreteras y no contribuyen a garantizar la fluidez del tráfico.

76 La República de Polonia considera, por otro lado, que la Comisión no puede afirmar que el 97 % de la red de carreteras polaca está cerrada a la circulación de vehículos con un peso máximo por eje motor de 11,5 t sin tener en cuenta las características de dicha red. Este Estado miembro precisa que las carreteras nacionales, que representan el 5 % de las carreteras públicas, absorben hasta el 60 % del tráfico. Según afirma, el 95 % restante son carreteras locales, de las cuales el 88 % son carreteras de

distrito y municipales. Estas se utilizan para las necesidades locales y un tercio de las carreteras públicas no están asfaltadas, como se desprende de las estadísticas oficiales de Eurostat citadas por la Comisión.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

77 La Comisión considera que las alegaciones de la República de Polonia, mediante las que invoca, sustancialmente, el carácter vetusto e inadecuado de la infraestructura vial pertinente para justificar, sobre la base del artículo 7 de la Directiva 96/53, las limitaciones impuestas por el Derecho nacional al acceso de vehículos que se ajustan a los valores límite establecidos en los puntos 3.1 y 3.4 del anexo I de dicha Directiva, se basan en una interpretación errónea de dicho artículo 7.

78 Procede recordar a este respecto que, de conformidad con el artículo 7, párrafo primero, de la Directiva 96/53, esta no obstaculizará la aplicación de las disposiciones en vigor en cada Estado miembro en materia de circulación por carretera que permitan limitar los pesos o dimensiones de los vehículos en determinadas carreteras o determinadas construcciones de ingeniería civil, cualquiera que sea el Estado de matriculación o de puesta en circulación de dichos vehículos.

79 El artículo 7, párrafo segundo, de esta Directiva menciona ejemplos en los que pueden imponerse las limitaciones a las que hace referencia su artículo 7, párrafo primero. Así, es posible, en particular, imponer restricciones de ámbito local a las dimensiones máximas autorizadas y/o a los pesos máximos autorizados de los vehículos que puedan utilizarse en zonas o en carreteras determinadas, cuando la infraestructura no sea apta para vehículos largos y pesados, como centros urbanos, pueblos pequeños o lugares de especial interés natural.

80 En la medida en que el artículo 7 de la Directiva 96/53 es una excepción al principio de libre circulación de vehículos, tal y como figura en el artículo 3, apartado 1, de esta, debe interpretarse, tal y como afirma el Abogado General en el punto 79 de sus conclusiones, de manera restrictiva.

81 Procede señalar asimismo, como hizo el Abogado General en los puntos 93 y 94 de sus conclusiones, que la justificación basada en el carácter inadecuado de la infraestructura vial se contempla en el artículo 7 de la Directiva 96/53 en situaciones particulares, ilustradas por los distintos ejemplos que figuran en el párrafo segundo de dicho artículo.

82 Pues bien, según resulta del artículo 41, apartado 2, de la Ley de carreteras públicas, los vehículos que se adecúan a los límites de peso establecidos en los puntos 3.1 y 3.4 del anexo I de la Directiva 96/53 solo pueden circular libremente por las carreteras nacionales polacas de manera excepcional y a condición de que tales carreteras figuren en las listas mencionadas en el referido artículo. Asimismo, los vehículos que se adecúan al límite de peso establecido en el punto 3.4 del anexo I de la Directiva 96/53 solo pueden circular por las carreteras regionales polacas de manera excepcional y a condición de que tales carretas figuren en las referidas listas, hallándose cerradas a la circulación las demás carreteras que no figuren en dichas listas.

83 Además, en virtud del artículo 41, apartado 3, de la referida Ley, en todas las demás carreteras regionales y en las carreteras de distrito y municipales, los vehículos que se adecúan a los límites de peso por eje establecidos en los puntos 3.1 y 3.4 del anexo I de la Directiva 96/53 se hallan sometidos a las restricciones de circulación controvertidas.

84 Por otro lado, tal y como observó el Abogado General en el punto 95 de sus conclusiones, para levantar las restricciones de acceso a las carreteras públicas basadas en el artículo 41 de la misma Ley basta con obtener un permiso especial sujeto a pago, que tiene como única limitación la exclusión de las cargas divisibles y su duración limitada en el tiempo, y, por consiguiente, sin que se tenga en cuenta el estado de las carreteras afectadas.

85 Es preciso añadir que, según las indicaciones que figuran en los autos, las restricciones de acceso a las carreteras públicas basadas en el artículo 41 parecen tener un alcance considerable y no parecen limitarse, por consiguiente, a «determinadas» carreteras o «determinadas» construcciones de ingeniería civil, como exige el artículo 7 de la Directiva 96/53. Según las estadísticas relativas al año 2015, aportadas por la República de Polonia en el marco del procedimiento administrativo previo o presentadas por la Comisión en su escrito de interposición del presente recurso, y que no han sido impugnadas por dicho Estado miembro, parece que menos del 40 % de la red de carreteras formada por las autopistas y las carreteras nacionales polacas y menos del 4 % de la red vial integrada por las autopistas, las carreteras nacionales y las carreteras regionales más importantes, estaba abierta sin restricciones a la circulación de vehículos con un peso máximo por eje motor de 11,5 t en 2015. Además, según los datos presentados por la República de Polonia y relativos a la situación constatada después de la entrada en vigor del rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie wykazu dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t, oraz wykazu dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t (Reglamento del Ministro de Infraestructuras y de la Construcción relativo a la lista de carreteras nacionales y regionales por las que pueden circular vehículos con un peso autorizado por eje simple de 10 t y a la lista de carreteras nacionales por las que pueden circular vehículos con un peso autorizado por eje simple de 8 t), de 21 de abril de 2017, esto es, una fecha posterior a la fecha pertinente a efectos del presente procedimiento, tan solo el 54,2 % de las carreteras nacionales polacas estaban abiertas a la circulación ilimitada de vehículos con un peso máximo por eje motor de 11,5 t.

86 Pues bien, estas limitaciones de la regla establecida en el artículo 3, apartado 1, primer guion, de la Directiva 96/53, que tienen, por su amplitud y su carácter general, consecuencias de tanto alcance para el principio de libre circulación de vehículos, no pueden justificarse invocando el artículo 7 de la referida Directiva, pues de otro modo la excepción contenida en dicho artículo 7 primaría sobre la regla establecida en su artículo 3.

87 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, la República de Polonia no puede invocar dicho artículo 7 para justificar, refiriéndose a un motivo de carácter general basado, esencialmente, en el carácter vetusto e inadecuado de la infraestructura vial, limitaciones que se aplican en función del tipo de carretera, tal y como resultan del Derecho polaco.

88 Por consiguiente las limitaciones de acceso a la red de carreteras polaca de vehículos que se ajustan a los valores límite por eje establecidos en los puntos 3.1 y 3.4 del anexo I de la Directiva 96/53, resultantes del Derecho polaco, no pueden justificarse sobre la base del artículo 7 de la Directiva 96/53. En consecuencia, y habida cuenta igualmente de las consideraciones que figuran en el apartado 69 de la presente sentencia, procede declarar que tales limitaciones son contrarias a lo dispuesto por los artículos 3 y 7 de esta Directiva, en relación con los puntos 3.1 y 3.4 de su anexo I.

Sobre la posibilidad de invocar la disposiciones transitorias establecidas en el anexo XII, punto 8, apartado 3, del Acta de Adhesión de 2003

– Alegaciones de las partes

89 La Comisión se opone a la alegación de la República de Polonia basada en el anexo XII, punto 8, apartado 3, del Acta de Adhesión de 2003 ya que, a su parecer, el segundo párrafo de dicha disposición exigía claramente la adaptación al tráfico internacional de otras carreteras distintas de las que integran la red transeuropea de transporte después del 31 de diciembre de 2010 sin esperar a la evolución del acondicionamiento de la red nacional de carreteras, a diferencia de lo que se había permitido durante el período transitorio.

90 Señala asimismo que desde 2004 se han acondicionado varios miles de kilómetros de carreteras no nacionales ni pertenecientes a la red transeuropea de transporte en aplicación del programa nacional de reconstrucción de carreteras locales, muchas de las cuales fueron financiadas con fondos europeos. Ahora bien, según la Comisión, en ninguna de esas carreteras locales se permitía la circulación de vehículos que se ajustasen al peso máximo por eje motor de 11,5 t, sin que se distinguiera en función del grado de acondicionamiento de dichas carreteras. Estima igualmente que, puesto que la circulación se permite siempre que se obtenga un permiso sujeto a pago, carece de fundamento la alegación de que se está acondicionando la red de carreteras.

91 La República de Polonia invoca, con carácter subsidiario, las disposiciones transitorias que figuran en el anexo XII, punto 8, apartado 3, del Acta de Adhesión de 2003, que regulan aspectos relativos a la aplicación de la Directiva 96/53 y de la Decisión n.º 1692/96. Afirma, en particular, que de los párrafos tercero y cuarto de dicho apartado se desprende que no se fijó plazo alguno para acondicionar las carreteras que no forman parte de la red transeuropea de transporte al nivel máximo de capacidad de soporte de carga.

92 Dicho Estado miembro subraya, por un lado, que, con arreglo al punto 8, apartado 3, párrafo cuarto, de dicho anexo, la apertura gradual de la red de carreteras a los vehículos en tráfico internacional debía producirse a medida que se fuera completando el proceso de acondicionamiento de dichas carreteras. No comparte la opinión de la Comisión de que esa interpretación es contraria a lo dispuesto en la segunda frase de dicho punto 8, apartado 3, párrafo cuarto, que preveía la autorización del uso de tramos no acondicionados de la red de carreteras secundarias a efectos de la carga y la descarga durante todo el período transitorio, ya que considera que se trata de una excepción al principio.

93 Por otra parte, la República de Polonia se opone a la alegación de la Comisión de que su interpretación de las disposiciones transitorias conduciría a aceptar que la apertura de la red polaca de carreteras, de conformidad con la Directiva 96/53, no fuera una realidad más que al cabo de varios decenios. Sostiene que las medidas de acondicionamiento han de centrarse en las carreteras asfaltadas y que, como resultado de las ya ejecutadas, el 54,2 % de las carreteras nacionales están abiertas a la circulación de los vehículos controvertidos.

94 A este respecto, el referido Estado miembro recuerda, en primer lugar, que aproximadamente el 91 % de sus carreteras públicas se construyeron antes de su adhesión a la Unión, y que, por aquel entonces, la circulación se limitaba a vehículos con un peso por eje simple no superior a 10 t en las carreteras nacionales y a 8 t en las demás carreteras, y que la legislación polaca se modificó posteriormente para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión.

95 A continuación, la República de Polonia recuerda las características de su red de carreteras, tal y como se resumen en el apartado 76 de la presente sentencia.

96 Por último, ese Estado miembro hace constar que, desde su adhesión a la Unión, está realizando un esfuerzo constante para abrir nuevas carreteras nacionales en atención a las necesidades del tráfico internacional y del medio ambiente, y destaca la considerable carga financiera a largo plazo que supondría el acondicionamiento, excepcional para un Estado miembro de la Unión, de la totalidad de su red de carreteras a la circulación de vehículos con un peso máximo por eje motor de 11,5 t.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

97 Con sus alegaciones, la República de Polonia invoca las disposiciones transitorias establecidas en el anexo XII, punto 8, apartado 3, del Acta de Adhesión de 2003, que le permiten abrir al tráfico internacional sus carreteras que no formen parte de la red transeuropea de transporte a medida que

se vaya finalizando su proceso de acondicionamiento, sin establecer no obstante ningún plazo a este respecto, para justificar las limitaciones impuestas por el Derecho nacional al acceso de vehículos que se ajustan a los valores límite establecidos en los puntos 3.1 y 3.4 del anexo I de la Directiva 96/53.

98 Es preciso recordar que el anexo XII, punto 8, apartado 3, párrafo segundo, del Acta de Adhesión de 2003 dispone, como excepción al artículo 3, apartado 1, de la Directiva 96/53, que los vehículos que cumplan los valores límite de la categoría 3.4. del anexo I de dicha Directiva únicamente podrán circular por tramos no acondicionados de la red de carreteras polaca si cumplen los valores límites de peso por eje establecidos en Polonia, y fija como límite temporal de esta excepción el 31 de diciembre de 2010, que precede en más de cuatro años a la fecha de expiración del plazo establecido en el dictamen motivado.

99 En lo que respecta al acondicionamiento de su red de carreteras principal, la República de Polonia debía respetar, tal y como resulta del anexo XII, punto 8, apartado 3, párrafo tercero, del Acta de Adhesión de 2003, un calendario establecido en ocho cuadros, que abarcaba el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 1 de enero de 2011.

100 Sin establecer un calendario similar para las carreteras que no forman parte de esa red de carreteras principal, el anexo XII, punto 8, apartado 3, párrafo cuarto, del Acta de Adhesión citada dispone, en su primera frase, que, a medida que se vaya finalizando el acondicionamiento, se procederá a una apertura gradual de la red de carreteras polaca, incluida la red contemplada en el anexo I de la Decisión n.º 1692/96, a los vehículos de tráfico internacional que cumplan los valores límite de la Directiva 96/53. La segunda frese de dicho anexo XII, punto 8, apartado 3, párrafo cuarto, dispone que, a efectos de la carga y descarga, el uso de tramos no acondicionados de la red de carreteras secundarias estará autorizado, de ser técnicamente posible, durante todo el período transitorio.

101 De la lectura combinada de los párrafos segundo y cuarto del anexo XII, punto 8, apartado 3, del Acta de Adhesión de 2003, resulta que la República de Polonia únicamente podía invocar la justificación basada en el acondicionamiento de su red de carreteras para imponer una restricción de acceso a su red de carreteras a los vehículos que se ajustan a los valores límite especificados en el punto 3.4 del anexo I de la Directiva 96/53 basada en los límites de peso por eje establecidos en el Derecho nacional durante el período transitorio, y ello de manera limitada.

102 En efecto, los términos «a medida que se vaya finalizando el acondicionamiento», que figuran en el anexo XII, punto 8, apartado 3, párrafo cuarto, del Acta de Adhesión de 2003, no pueden leerse de manera aislada, sino que deben interpretarse en el sentido de que enuncian las circunstancias en las que deja de aplicarse la excepción al artículo 3, apartado 1, de la Directiva 96/53, que figura en el anexo XII, punto 8, apartado 3, párrafo segundo, de dicha Acta de Adhesión. En consecuencia, el anexo XII, punto 8, apartado 3, párrafo cuarto, de la referida Acta de Adhesión no puede interpretase en el sentido de que se aplica más allá de la fecha límite fijada para la excepción prevista en su anexo XII, punto 8, apartado 3, párrafo segundo, a saber, el 31 de diciembre de 2010.

103 Esta interpretación del anexo XII, punto 8, apartado 3, del Acta de Adhesión de 2003 queda corroborada por el contexto en el que se inscribe esta disposición. En efecto, de los artículos 2 y 10 de dicho Acta resulta que esta se basa en el principios de aplicación inmediata e íntegra de las disposiciones del Derecho de la Unión a los nuevos Estados miembros y que las excepciones previstas expresamente en las disposiciones transitorias únicamente se admiten con carácter transitorio (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de diciembre de 2010, Comisión/Polonia, C-385/08, no publicada, EU:C:2010:801, apartado 54 y jurisprudencia citada). En consecuencia, no puede admitirse que a falta de una disposición expresa en este sentido, el régimen excepcional establecido en el anexo XII, punto 8, apartado 3, del Acta de Adhesión de 2003 tenga vocación de permanencia.

104 Esta lectura queda igualmente confirmada por la finalidad del anexo XII, punto 8, apartado 3, del Acta de Adhesión de 2003, que, tal y como observó el Abogado General en el punto 92 de sus conclusiones, pretendía cubrir el período comprendido entre la fecha de adhesión de la República de Polonia a la Unión y el 31 de diciembre de 2010, de tal manera que a partir de esa fecha se respetara el principio consagrado en la Directiva 96/53, finalidad esta que justificó, además, la concesión de fondos europeos para su consecución.

105 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede desestimar las alegaciones de la República de Polonia basadas en las disposiciones transitorias establecidas en el anexo XII, punto 8, apartado 3, del Acta de Adhesión de 2003.

106 En vista de estas consideraciones y, en particular, de los apartados 69 y 88 de la presente sentencia, procede estimar la primera parte del motivo invocado por la Comisión, relativa a la limitación del tráfico internacional a las carreteras de la red transeuropea de transporte y a algunas carreteras nacionales.

Sobre la exigencia de disponer de un permiso especial para circular por otras carreteras

Alegaciones de las partes

107 La Comisión alega que el régimen de prohibición de la circulación salvo obtención de un permiso es contrario a la Directiva 96/53, puesto que limita y obstaculiza la libre circulación de los vehículos.

108 Dicha institución observa que, con arreglo al régimen de restricciones aplicable en las carreteras regionales, de distrito o municipales, en virtud del artículo 64, apartados 1 y 3, de la Ley de circulación vial, para un único trayecto han de solicitarse varios permisos a distintas autoridades para circular por cada una de ellas. Considera que, en ausencia de una ventanilla única y en vista de los plazos de expedición de los permisos necesarios y de las tarifas fijadas, el sistema implantado implica un coste elevado en dinero y tiempo y puede provocar una discriminación indirecta de los transportistas no residentes y procedentes de otros Estados miembros distintos de la República de Polonia. La referida institución precisa que, con arreglo al artículo 64, apartado 2, de la Ley de circulación vial, los permisos de la categoría IV, que permiten a los vehículos con un peso máximo por eje motor de 11,5 t circular por las carreteras nacionales, no sirven para el transporte de cargas divisibles, las cuales representan la mayor parte de las cargas transportadas por carretera. Este hecho complica el trabajo de las empresas de transporte, que se ven obligadas a utilizar un número mayor de camiones. Alega igualmente que se ha producido una grave restricción de la libre prestación de servicios de transporte por carretera.

109 La Comisión afirma que la alegación de la República de Polonia de que el régimen de permisos no es contrario a la Directiva 96/53 porque se aplica de forma no restrictiva o discriminatoria y con benevolencia no solamente resulta improcedente a la luz del principio de libre circulación consagrado en la citada Directiva, sino que además pone de manifiesto que la protección de la infraestructura vial y el control del número de vehículos que circulan por ella no justifican el sistema implantado por el legislador polaco.

110 Además, la Comisión estima que el hecho, mencionado por la República de Polonia, de que los permisos controvertidos se expiden de manera no discriminatoria a todos los transportistas es irrelevante en lo que concierne al carácter restrictivo de dichos permisos y a la infracción de las disposiciones de la Directiva 96/53.

111 La Comisión añade que la República de Polonia no puede aducir que la obligación de disponer de un permiso persigue la finalidad de incitar a los transportistas a circular por carreteras paralelas más adecuadas para el tráfico de camiones, dado que esta justificación es contraria al artículo 3 de la citada Directiva.

112 La referida institución observa, asimismo, por un lado, a título de ejemplo, que, en la carretera nacional DK 92 entre Berlín (Alemania) y Varsovia (Polonia), se ha alcanzado este objetivo por otra vía, a saber, mediante la imposición de un gravamen sobre los camiones, lo que constituye un modo razonable de gestionar el tráfico, a diferencia del régimen de permisos. Por otra parte recuerda que, en determinadas carreteras, para acceder a los puntos de carga y descarga de las mercancías, no existe más alternativa que la obtención de un permiso.

113 La República de Polonia responde a las alegaciones de la Comisión basadas en la exigencia relativa a la posesión de un permiso especial para circular por carreteras distintas de las carreteras de la red transeuropea de transporte y por algunas otras carreteras nacionales.

114 Partiendo del principio de que la restricción de la utilización de la red de carreteras no es contraria al artículo 3 de la Directiva 96/53, dicho Estado miembro indica que precisamente la contribución financiera al mantenimiento de las carreteras deterioradas por el tráfico de vehículos pesados prevista en los artículos 64 y siguientes de la Ley de circulación vial permite garantizar a largo plazo la libre circulación de los vehículos cuya carga por eje no se adecúa a las posibilidades técnicas de las carreteras de que se trata.

115 A este respecto, la República de Polonia indica que la Comisión describe el sistema de permisos controvertido de forma parcialmente inexacta y precisa que los permisos son expedidos por el concesionario de la carretera, cuando se trata de permisos de la categoría I, o por el director general de carreteras nacionales y autopistas, cuando se trata de permisos de la categoría IV referidos a las carreteras nacionales correspondientes. Los permisos de la categoría I se conceden al transportista, según la solicitud presentada, con validez de uno, seis o doce meses, sin indicación de los vehículos a que se refiere. El permiso se expide en un plazo máximo de siete días laborables a partir de la fecha de presentación de la solicitud. Estas mismas reglas se aplican a los permisos de la categoría IV, los cuales no obstante pueden concederse también con una validez de veinticuatro meses, expidiéndose en un plazo máximo de tres días laborables a partir de la fecha de presentación de la solicitud.

116 Según la República de Polonia, para garantizar la seguridad jurídica de los interesados, el importe máximo de la tasa prevista en el artículo 64f, apartado 1, de la Ley de circulación vial para los permisos de la categoría I se ha fijado en 240 zlotys polacos (PLN) (aproximadamente 55 euros), mientras que, para los permisos de la categoría IV, asciende a 3 600 PLN (aproximadamente 850 euros). No obstante, el importe real de la tasa, establecido en el Reglamento del Ministro de Transporte, Construcción y Economía Marítima relativo al importe de la tasa que ha de abonarse por la expedición del permiso de circulación para vehículos de dimensiones especiales, varía en función de la duración del permiso. Como consecuencia de ello, con arreglo a ese baremo que no se ha modificado desde 2012, el permiso menos oneroso de la categoría I, con una validez de doce meses, cuesta 200 PLN (aproximadamente 47 euros), mientras que un permiso de la categoría IV, válido durante doce meses, cuesta 2 000 PLN (aproximadamente 470 euros) y el de validez de veinticuatro meses asciende a 3 000 PLN (aproximadamente 705 euros).

117 La República de Polonia concluye su argumentación en torno a este punto en su escrito de contestación, indicando que no comparte el análisis de la Comisión según el cual este sistema implica un elevado coste de dinero y tiempo, puesto que se trata de un sistema transparente y que facilita el desplazamiento de los transportistas por toda la red de carreteras. Rechaza también la tesis de la Comisión de que la falta del correspondiente permiso conduce a la prohibición de circular, dado que es posible elegir la carretera por la que se va a efectuar el transporte internacional.

118 En su escrito de dúplica, dicho Estado miembro destaca que han de considerarse inadmisibles, por ser nuevos, los motivos basados en una discriminación indirecta de los transportistas procedentes de otros Estados miembros y en una restricción de la libre prestación de los servicios de transporte por carretera, alegados por la Comisión en su escrito de réplica. Añade que esos motivos carecen en todo caso de fundamento, dado que las solicitudes de permiso pueden obtenerse fácilmente a través de un sitio de Internet, que los permisos se expiden por un período determinado, con independencia del número de operaciones de transporte, y que su coste es relativamente pequeño teniendo en cuenta las necesidades de los transportistas. Alega que este sistema transparente y práctico responde a las expectativas de estos últimos y no había dado lugar a críticas antes de la presentación de las denuncias ante la Comisión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

119 Con carácter preliminar procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, el objeto del recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE queda delimitado por el dictamen motivado de la Comisión, de forma que el recurso debe basarse en los mismos motivos y alegaciones que el citado dictamen (sentencia de 10 de noviembre de 2011, Comisión/Portugal, C-212/09, EU:C:2011:717, apartado 26 y jurisprudencia citada) y que, en virtud del artículo 127, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento.

120 En el caso de autos procede declarar que la Comisión invocó por primera vez la existencia de una discriminación indirecta en perjuicio de los transportistas no residentes y procedentes de Estados miembros distintos de la República de Polonia y de una restricción de la libre prestación de los servicios de transporte por carretera en su escrito de réplica. En estas circunstancias, procede declarar la inadmisibilidad de estas alegaciones.

121 Procede señalar que los vehículos que se ajustan a los límites de peso por eje establecidos en los puntos 3.1 y 3.4 del anexo I de la Directiva 96/53 se consideran «no homologados», en el sentido del artículo 2, punto 35a, de la Ley de circulación vial, si el peso por eje, con o sin carga, de dichos vehículos es más elevado que el peso autorizado previsto para una carretera determinada por la normativa polaca relativa a las carreteras públicas. La circulación de tales vehículos por las carreteras de que se trata está supeditada, de conformidad con el artículo 64, apartado 1, de dicha Ley, a la obtención de un permiso especial, sujeto a pago, expedido por la autoridad competente. No obstante, debido al efecto del artículo 64, apartado 2, de la referida Ley, el transporte mediante vehículo «no homologado» de cargas divisibles está, en principio, prohibido.

122 De ello se sigue que, en las carreteras públicas en las que se aplican limitaciones de peso por eje resultantes de la normativa polaca, la circulación de vehículos conformes a los límites de peso establecidos en los puntos 3.1 y 3.4 del anexo I de la Directiva 96/53 está supeditada a la obtención de un permiso especial.

123 En la medida en que el acceso de tales vehículos a las carreteras públicas en las que se aplican limitaciones de peso por eje resultantes de la normativa polaca depende de la obtención de un permiso, y en que tales limitaciones son, según se desprende los apartados 69 y 88 de la presente sentencia, contrarias a los artículos 3 y 7 de la Directiva 96/53 en relación con los puntos 3.1 y 3.4 de su anexo I, dicho sistema de permisos debe considerarse igualmente contrario a las disposiciones de la referida Directiva, sin que sea necesario pronunciarse sobre las alegaciones de las partes relativas a las modalidades concretas de obtención de tales permisos.

124 En estas circunstancias, procede concluir que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 3 y 7 de la Directiva 96/53 en relación con los puntos 3.1 y 3.4 de su anexo I al imponer a las empresas de transporte la obligación de disponer de permisos especiales para poder circular por determinadas carreteras públicas.

Costas

125 En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha solicitado la condena en costas de la República de Polonia y esta ha visto esta desestimadas sus pretensiones, procede condenarla en costas.

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

1) **Declarar que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 3 y 7 de la Directiva 96/53/CE del Consejo, de 25 de julio de 1996, por la que se establecen, para determinados vehículos de carretera que circulan en la Comunidad, las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional y los pesos máximos autorizados en el tráfico internacional, en su versión modificada por la Directiva (UE) 2015/719 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, en relación con los puntos 3.1 y 3.4 del anexo I de la referida Directiva 96/53, al imponer a las empresas de transporte la obligación de disponer de permisos especiales para poder circular por determinadas carreteras públicas.**

2) **Condenar en costas a la República de Polonia.**

Firmas