Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. YVES BOT
presentadas el 19 de septiembre de 2018 [1]

Asunto C-127/17

Comisión Europea
contra

República de Polonia

«Incumplimiento de Estado — Directiva 96/53/CE — Artículos 3 y 7 — Transporte — Tráfico internacional por carretera — Vehículos — Pesos máximos autorizados por eje — Limitaciones en determinadas carreteras o determinadas construcciones de ingeniería civil — Régimen de autorización especial»

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 las disposiciones 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,[2] en su versión modificada por la Directiva (UE) 2015/719 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015,[3] 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.

2. Este recurso reviste especial importancia, por un lado, por su carácter inédito, pese a que la Directiva 96/53 lleva más de veinte años en vigor, y por otro, por los aspectos económicos que se derivan de la obligación de respetar las normas armonizadas dentro de la Unión Europea desde 1985 para facilitar la circulación entre los Estados miembros, en un contexto de rápido crecimiento del transporte europeo de mercancías por carretera.[4] En efecto, para el desarrollo del comercio internacional y nacional resulta crucial que las mercancías puedan transportarse rápidamente, con plena seguridad y costes controlados, sobre todo ante un trasfondo de prácticas económicas como la deslocalización. Se impone, por tanto, una especial vigilancia en cuanto al fundamento de las restricciones impuestas a los transportistas, que no deben obstaculizar la consecución de los objetivos europeos, en particular en materia de medio ambiente y competencia.

3. En las presentes conclusiones expondré las razones por las que considero fundado el presente recurso por incumplimiento.

1 Lengua original: francés.

2 DO 1996, L 235, p. 59.

3 DO 2015, L 115, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva 96/53».

4 En 2016 creció en un 5,1 % con respecto al nivel de 2015, según las estadísticas facilitadas por Eurostat.

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva 96/53

4. Los considerandos 1, 2, 3, 5, 7 y 12 de la Directiva 96/53 tienen el tenor siguiente:

«(1) […] la Directiva 85/3/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1984, relativa a los pesos, las dimensiones y otras características técnicas de determinados vehículos de carretera, [5] establece, en el marco de la política común de transportes, normas comunes que permiten una mejor utilización de los mismos en el tráfico entre Estados miembros;

(2) […] la Directiva 85/3/CEE ha sido modificada de forma sustancial en numerosas ocasiones; […] con ocasión de la nueva modificación de esta Directiva conviene proceder, en aras de una mayor claridad y racionalidad, a su refundición en un texto único con la Directiva 86/364/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1986, referente a la prueba de la conformidad de los vehículos a la Directiva 85/3[…]; [6]

(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;

[…]

(5) […] las citadas normas 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;

[…]

(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;

[…]

(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.»

5 DO 1985, L 2, p. 14; EE 07/03, p. 228.

6 DO 1986, L 221, p. 48.

5. Según el artículo 1, apartado 1, de la citada Directiva:

«La presente Directiva se aplicará:

a) [a] las dimensiones de los vehículos de motor de las categorías M2, 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)[7]];

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 [8] de la presente Directiva.»

6. El artículo 2 de la citada Directiva prevé:

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

[…]

– "conjunto de vehículos":

  – bien un tren de carretera constituido por un vehículo de motor enganchado a un remolque,

  – o bien un vehículo articulado constituido por un vehículo de motor acoplado a un semirremolque;

[…]

– "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;

[…]».

7. El artículo 3, apartado 1, de la Directiva dispone:

«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,

7 DO 2007, L 263, p. 1. La categoría M corresponde, con arreglo al anexo II, parte A, punto 1.1, de la Directiva 2007/46, a los «vehículos de motor con al menos cuatro ruedas diseñados y fabricados para el transporte de pasajeros». La categoría N2 corresponde, con arreglo al anexo II, parte A, punto 1.2.2, de dicha Directiva, a los «vehículos cuya masa máxima sea superior a 3,5 toneladas y no supere las 12 toneladas diseñados y fabricados para el transporte de mercancías». La categoría N3 corresponde, con arreglo al anexo II, parte A, punto 1.2.3, de dicha Directiva, a los «vehículos cuya masa máxima supere las 12 toneladas diseñados y fabricados para el transporte de mercancías».

8 Véase la nota 9 de las presentes conclusiones.

– 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.»

8. El artículo 7 de la Directiva 96/53 está redactado en los siguientes términos:

«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.»

9. El anexo I de la Directiva lleva el título «Pesos y dimensiones máximas y características conexas de los vehículos». [9]

9 El apartado 1 se titula «Dimensiones máximas autorizadas de los vehículos contemplados en la letra a) del apartado 1 del artículo 1». El apartado 2 hace referencia al «peso máximo autorizado de los vehículos (en toneladas)».

10. 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. establecen lo siguiente:

«3.1.	Ejes simples Eje no motor simple	10 t

[…]

3.4.	Eje motor [10]	
3.4.1.	Eje motor de los vehículos contemplados en los puntos 2.2.1 [11] y 2.2.2 [12]	11,5 t
3.4.2.	Eje motor de los vehículos contemplados en los puntos 2.2.3, [13] 2.2.4, [14] 2.3 [15] y 2.4 [16]	11,5 t

[…]».

2. Decisión n.º 1692/96/CE

11. 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,[17] que fue reemplazada por la Decisión n.º 661/2010/UE,[18] sustituida a su vez por el Reglamento (UE) nº 1315/2013,[19] establecía en su artículo 2, titulado «Objetivos», lo siguiente:

«1. La red transeuropea de transporte se establecerá de aquí al año 2010, [20] 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.

10 El peso máximo autorizado de estos vehículos varía entre las 18 t y las 44 t.

11 «Trenes de carretera de 5 o 6 ejes […]».

12 «Vehículos articulados de 5 o 6 ejes […]».

13 «Trenes de carretera de 4 ejes compuestos por un vehículo de motor de 2 ejes y un remolque de 2 ejes».

14 «Vehículos articulados de 4 ejes compuestos por un vehículo de motor de 2 ejes y por un semirremolque de 2 ejes, [con una distinción en función de] la separación entre los ejes del semirremolque […]».

15 «Vehículos de motor […]».

16 «Autobuses articulados de 3 ejes».

17 DO 1996, L 228, p. 1.

18 Decisión 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).

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

20 En virtud del artículo 1, apartado 1, de la Decisión n.º 884/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se modifica la Decisión n.º 1692/96/CE sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (DO 2004, L 167, p. 1), dicha fecha fue sustituida por «2020». Véanse también los considerandos 1, 4 y 5 de dicha Decisión.

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;

[…]».

3. Acta de adhesión de 2003

12. El artículo 24 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 las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión,[21] dispone:

«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.»

13. El anexo XII del acta de adhesión de 2003 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]. [22]

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 1 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 […].

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/CE […]. 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/CE, 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.

[…]»

21 DO 2003, L 236, p. 33, en lo sucesivo, «acta de adhesión de 2003».

22 DO 2002, L 67, p. 47.

14. El calendario para el acondicionamiento de la red polaca de carreteras principales contemplado en el anexo XII, punto 8, apartado 3, párrafo tercero, del acta de adhesión de 2003 figura en 8 cuadros que comprenden el período del 1 de enero de 2004 al 1 de enero de 2011.

B. Derecho polaco

15. El artículo 41 de la ustawa o drogach publicznych (Ley de Carreteras Públicas),[23] de 21 de marzo de 1985, en su versión vigente en la fecha de los hechos,[24] 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 podrán circular los vehículos con un peso autorizado por eje simple de 8 t.»

16. 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).[25]

17. El artículo 2, punto 35a), de la prawo o ruchu drogowym (Ley de Circulación Vial),[26] de 20 de junio de 1997, en su versión en vigor en la fecha de los hechos,[27] 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.

18. 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.

23 Dz. U. n.º 14, posición 60.

24 A saber, el 26 de abril de 2016, como quedó confirmado durante la vista.

25 Dz. U. de 2015, posición 802.

26 Dz. U., n.º 98, posición 602.

27 A saber, el 26 de abril de 2016, como quedó confirmado durante la vista.

19. 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 permiso mencionado en el punto 1;

3) que el vehículo no homologado sea conducido por un piloto [28] 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 [29] del anexo 1 de la presente Ley.»

20. 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. En el caso de los vehículos con un peso autorizado por eje motor simple de 11,5 t, el permiso deberá ser de la categoría I o IV en función del tipo de carretera por las que vayan a circular.

21. El artículo 64a, apartado 3, de la Ley de Circulación Vial establece que los permisos de la categoría I [30] serán expedidos por el concesionario competente respecto de la carretera en la que deba efectuarse el trayecto. El permiso se expedirá dentro de los siete días laborables siguientes al de presentación de la solicitud.

28 En el artículo 2, punto 35c, de la Ley de Circulación Vial, citado por la República de Polonia, se define el término «piloto» como la persona responsable de garantizar la seguridad de la circulación vial y de reducir al mínimo cualquier obstaculización del tráfico rodado derivada de la circulación de dicho vehículo.

29 En dicho cuadro se indican las dimensiones (longitud, ancho y altura) y pesos por eje para cada categoría.

30 Permiso que autoriza a circular por carreteras municipales, de distrito y regionales.

22. En el artículo 64c, apartado 3, punto 2), de la citada Ley se indica en particular que los permisos de categoría IV [31] serán expedidos por el Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (Director General de Carreteras Nacionales y Autopistas, Polonia). De conformidad con el artículo 64c, apartado 4, estos permisos serán también expedidos por el naczelnik urzędu celno-skarbowego (Director de la Oficina de Aduanas y Tributaria, Polonia) cuando el vehículo entre en el territorio de la República de Polonia. Con arreglo al artículo 64c, apartado 7, los permisos de la categoría IV se expedirán dentro de los tres días laborables siguientes al de presentación de la solicitud.

23. Con arreglo al artículo 64d, apartado 2, punto 3, de la Ley de Circulación Vial, citado por la República de Polonia, estos permisos se concederán en particular cuando sea posible delimitar un itinerario que permita garantizar la seguridad y la eficacia del tráfico rodado y, en particular, cuando:

«a) la intensidad del tráfico permita la circulación del vehículo no homologado en condiciones de seguridad;

b) el estado de calidad técnica de las edificaciones situadas a lo largo del itinerario previsto (estado que se determinará con arreglo a las normas del derecho de la construcción) permita esa circulación;

c) dicha circulación no ponga en peligro el estado técnico de las edificaciones situadas en las proximidades del itinerario indicado.»

24. El artículo 64f de la citada Ley establece para cada categoría el importe máximo de la tasa que ha de abonarse por la expedición del permiso, que oscila entre 240 eslotis polacos (PLN; aproximadamente 55 euros) [32] para la categoría I y 5 800 PLN (aproximadamente 1 326 euros) para la categoría VI. Para la categoría IV, el importe máximo asciende a 3 600 PLN (aproximadamente 823 euros).

25. Dentro de la sección 4 de la citada Ley, 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 el mismo.

26. La República de Polonia ha indicado que el importe preciso de las tasas que han de abonarse por la expedición del permiso se rige por el rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wysokości opłat za wydanie zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego (Reglamento del Ministro de Transporte, Construcción y Economía Marítima relativo al importe de las tasas que han de abonarse por la expedición de permisos de circulación para vehículos de dimensiones especiales), [33] de 28 de marzo de 2012, y asciende a:

«1) para la categoría I:

– 50 PLN [aproximadamente 11,50 euros] por un permiso válido durante un mes;

– 100 PLN [aproximadamente 23 euros] por un permiso válido durante seis meses;

– 200 PLN [aproximadamente 46 euros] por un permiso válido durante doce meses.

[…]

31 Permiso que autoriza a circular por carreteras nacionales.

32 Con arreglo al tipo de cambio vigente a 26 de abril de 2016. Dicho tipo se ha tomado como referencia para los importes indicados más adelante.

33 Dz. U. de 2012, posición 366.

4) para la categoría IV:

– 500 PLN [aproximadamente 115 euros] por un permiso válido durante un mes;

– 1 000 PLN [aproximadamente 230 euros] por un permiso válido durante seis meses;

– 2 000 PLN [aproximadamente 460 euros] por un permiso válido durante doce meses;

– 3 000 PLN [aproximadamente 686 euros] por un permiso válido durante veinticuatro meses.»

II. Procedimiento administrativo previo

27. 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,[34] el 30 de abril de 2015 la Comisión remitió a dicho Estado miembro un escrito de requerimiento.

28. 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 respetan 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 las carreteras podían acogerse a esta.

29. En su escrito de requerimiento, la Comisión ponía asimismo en entredicho el régimen de autorización especial 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 normalmente vetadas a los mismos.

30. Al juzgar insatisfactoria la respuesta de República de Polonia de 29 de junio de 2015, la Comisión emitió un dictamen motivado mediante escrito de 26 de febrero de 2016. En él afirmaba que la República de Polonia estaba incumpliendo las obligaciones que le incumben 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 autorización especial que, en su opinión, no es necesario.

31. 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 legales previstas para poner fin al incumplimiento.

32. 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 máximo por eje de 11,5 t y para modificar las disposiciones legales 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.

34 Expediente EU Pilot n.º 5913/13/MOVE. La República de Polonia precisó en su escrito de dúplica que el Ogólnopolski Związek Pracodawców Transportu Drogowego (Asociación Nacional Empresarial del Sector del Transporte por Carretera) había presentado una denuncia ante la Comisión.

33. 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.

34. Mediante su único motivo de recurso, la Comisión 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 autorización especial la circulación de vehículos con un peso máximo por eje motor de 11,5 t en una gran parte de la red pública de carreteras.

III. Alegaciones de las partes

A. Comisión

35. En apoyo de su recurso, la Comisión alega que la restricción del acceso a las carreteras públicas de los vehículos y sus remolques contemplados en la Directiva 96/53 [35] que se ajustan al peso máximo autorizado por eje, establecido en 10 t para el eje no motor y 11,5 t para el eje motor, resulta de la combinación de dos factores: en primer lugar, el hecho de que, de conformidad con el artículo 41, apartado 2, de la Ley de Carreteras Públicas, únicamente estén abiertas al tráfico de vehículos con peso máximo por eje motor de 11,5 t las carreteras que forman parte de la red transeuropea de transporte y algunas otras carreteras nacionales y, en segundo lugar, la exigencia de disponer de un permiso especial que permite la circulación en otras carreteras, de conformidad con el artículo 64 y siguientes de la Ley de Circulación Vial.

36. Con el fin de ilustrar el impacto económico de esta exigencia en la actividad de fábricas de importancia europea e internacional, la Comisión cita en particular el ejemplo de las carreteras de acceso a la ciudad de Kętrzyn (Polonia), donde se encuentran situadas las fábricas de Plastivaloire y Philips, y cuyo régimen de circulación obliga a los transportistas a efectuar grandes rodeos para llevar los productos fabricados en estas plantas hacia los mercados de Europa occidental.

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

37. La Comisión aduce como primer argumento que la limitación prevista en la legislación polaca es contraria al artículo 3, apartado 1, de la Directiva 96/53, que establece un régimen de libre circulación de los vehículos con un peso máximo por eje motor de 11,5 t.

38. A este respecto, alega, en primer lugar, que si bien el artículo 41, apartado 1, de la Ley de Circulación Vial establece como principio que los vehículos con un peso máximo por eje motor de 11,5 t pueden circular por todas las carreteras públicas, los apartados 2 y 3 del mismo artículo introducen excepciones que vacían de contenido lo dispuesto en el apartado 1, ya que conducen a la exclusión de cerca del 97 % de la red de carreteras para esos vehículos.

39. En segundo lugar, subraya que de la información aportada por la República de Polonia el 29 de junio de 2015 se desprende que menos del 40 % de la red de autopistas y carreteras nacionales está abierta sin restricciones a la circulación de vehículos con un peso máximo por eje motor de 11,5 t, lo que representa menos del 4 % de la red viaria integrada por las autopistas, las carreteras nacionales y las carreteras regionales más importantes del territorio polaco.

35 Véanse los puntos 5 y 10 de las presentes conclusiones.

40. En tercer 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. Afirma, por una parte, citando diversos ejemplos, que varios tramos de carreteras de acceso a ciudades importantes para el transporte internacional y, en particular, para fines de carga y descarga [36] no pueden utilizarse libremente.

41. Por otra parte, destaca que, en contra de lo que sostiene la República de Polonia, en la Directiva 96/53, de conformidad con sus objetivos, nunca ha figurado limitación alguna 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, 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. Cualquier otra interpretación vaciaría de contenido el artículo 7 de la Directiva 96/53.

42. En cuarto lugar, en relación con los argumentos de la República de Polonia relativos al estado de la infraestructura viaria, la Comisión destaca que, si bien la Directiva 96/53 no impone la obligación de acondicionar todas las carreteras públicas para que puedan cumplirse los criterios establecidos en los puntos 3.1 y 3.4 del anexo I, los Estados miembros han de ajustarse a ellos. Por otro lado, las carreteras que pueden soportar un peso de 10 t podrían también soportar un tráfico limitado de vehículos con un peso por eje motor de 11,5 t.

43. 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 este.

44. En cuanto a la categoría y la localización de las carreteras públicas, en gran parte no asfaltadas, a que alude la República de Polonia, la Comisión considera que no se trata de un argumento válido, por cuanto que la cuestión controvertida no versa sobre las carreteras en las que no existen puntos importantes de carga y descarga cuyo estado podría justificar que quedaran sujetas a lo dispuesto en el artículo 7 de la Directiva 96/53, sino sobre la mayoría de las carreteras asfaltadas susceptibles de uso.

45. En quinto lugar, la Comisión se opone la alegación de la República de Polonia basada en el anexo XII, punto 8, apartado 3, del acta de adhesión de 2003, ya que el primer párrafo del mismo 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, conforme se había permitido durante el período transitorio.

46. Por añadidura, señala 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, financiado con fondos europeos. Ahora bien, según la legislación polaca, en principio esas carreteras municipales o de distrito están sujetas a la limitación de peso por eje simple de 8 t, con independencia de que estén o no acondicionadas. Estas circunstancias no se han modificado por 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

36 La Comisión indica que este punto se conoce también como «primera y última milla».

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),[37] de 21 de abril de 2017, al que alude la República de Polonia, que entró en vigor con posterioridad a la interposición del recurso por incumplimiento, y en virtud del cual los vehículos con un peso máximo por eje ajustado a las exigencias de la Directiva 96/53 siguen sin poder circular sin permiso por cerca del 45 % de las carreteras nacionales. Estima igualmente que, al permitirse la circulación mediante permiso sujeto a pago, carece de fundamento el argumento esgrimido de que se está acondicionando la red de carreteras.

47. La Comisión aduce como segundo argumento 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. La Comisión recuerda, en primer lugar, que la República de Polonia no puede sostener que esa limitación se refiere a carreteras en las que no hay tráfico internacional por el motivo principal de que en ningún acto de la Unión se contempla esa distinción.

48. Indica, 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 las mismas para la circulación de vehículos con un peso máximo por eje motor de 11,5 t. Los criterios que deberían tenerse en cuenta serían 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.

49. 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 sus tramos, como se desprende del sistema de expedición de permisos de circulación ilimitados.

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

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

51. Observa que, con arreglo al régimen de restricciones aplicable en las carreteras regionales, de distrito o municipales, 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 y de las tarifas fijadas, el sistema implantado implica un coste elevado en dinero y tiempo que puede provocar una discriminación indirecta de los transportistas no residentes y procedentes de otros Estados miembros. Indica 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. La Comisión subraya que todos estos inconvenientes dieron lugar a la presentación de las denuncias previas a su recurso por incumplimiento. Alega igualmente que se ha producido una restricción grave de la libre prestación de servicios de transporte por carretera.

37 Dz. U. de 2017, posición 878.

52. Afirma que el argumento de la República de Polonia de que el régimen de autorización 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 las infraestructuras viarias y el control del número de vehículos que circulan por ellas no justifican el sistema implantado por el legislador polaco.

53. La Comisión añade que la República de Polonia no puede aducir que la exigencia de disponer de un permiso persigue la finalidad de persuadir a los transportistas para que utilicen carreteras paralelas más adecuadas para el tráfico de camiones, dado que esta justificación sería contraria al artículo 3 de la citada Directiva.

54. Por otra parte, observa, 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 autorización. Recuerda asimismo 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.

B. República de Polonia

55. La República de Polonia considera que el recurso de la Comisión se basa en una interpretación errónea de los artículos 3 y 7 de la Directiva 96/53, por lo que solicita al Tribunal de Justicia que lo desestime.

1. Sobre la infracción del artículo 3 de la Directiva 96/53

a) Sobre las carreteras sujetas a la obligación de permitir la circulación de vehículos pesados utilizados en el «tráfico internacional»

56. Con respecto a este punto, 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 tráfico internacional que hace la Comisión, que conduciría 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.

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

58. 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 elegidas por la República de Polonia persiguen el objetivo enunciado en el considerando 5 de la Directiva. Aduce que, con ellas, se ha buscado un equilibrio entre la utilización racional y económica de los vehículos comerciales de carretera y los requisitos de mantenimiento de la infraestructura, la seguridad vial y la protección del medio ambiente y del entorno de vida.

59. A título subsidiario, la República de Polonia invoca las disposiciones transitorias del acta de adhesión de 2003, que figuran en su anexo XII, en cuyo punto 8, apartado 3, se regulan los aspectos relativos a la aplicación de la Directiva 96/53 y de la Decisión n.º 1692/96, y en particular los párrafos segundo y tercero de dicho apartado, de los que se desprende que no se fijó plazo alguno para que Polonia acondicionara las carreteras que no forman parte de la red transeuropea de transporte al nivel máximo de capacidad de soporte de carga.

60. Subraya, por un lado, que, con arreglo al punto 8, apartado 3, párrafo tercero, 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 párrafo tercero, 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.

61. 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 varias décadas. 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 la totalidad de las carreteras nacionales están abiertas a la circulación de estos vehículos.

62. A este respecto recuerda, en primer lugar, que aproximadamente el 91 % de las carreteras públicas de Polonia se construyeron antes de su adhesión a la Unión con el límite de 10 t de peso máximo por eje simple en las carreteras nacionales y de 8 t en las demás carreteras, y que el Derecho polaco se modificó para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión.

63. La República de Polonia indica a continuación que las carreteras nacionales, que representan el 5 % de las carreteras públicas, absorben hasta el 60 % del tráfico. El 95 % restante de las carreteras públicas 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. La República de Polonia considera, por consiguiente, que esta no puede afirmar que el 97 % de la red de carreteras polaca está cerrada a la circulación de los vehículos con un peso máximo por eje motor de 11,5 t sin tener en cuenta las características de dicha red.

64. Por último, 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.

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

65. 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, la República de Polonia añade 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.

66. A este respecto, la República de Polonia indica que la Comisión describe el sistema de autorización 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,[38] o por el Director Nacional 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, 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 y se expiden en un plazo máximo de tres días laborables a partir de la fecha de presentación de la solicitud.

67. Según la República de Polonia, para garantizar la seguridad jurídica a los interesados, el importe máximo de la tasa que ha de abonarse por los permisos de la categoría I se ha fijado en 240 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 las tasas que han de abonarse por la expedición de permisos 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 más caro de la categoría I, con una validez de doce meses, cuesta 200 PLN (aproximadamente 50 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 710 euros).[39]

68. 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 de que este sistema implica un elevado coste de dinero y tiempo, puesto que, por el contrario, se trata de un sistema transparente 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.

69. En su escrito de dúplica, 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 servicios de transporte por carretera, alegados por la Comisión en su escrito de réplica.[40] Añade que esos motivos carecen en todo caso de fundamento, dado que las solicitudes de permiso pueden descargarse fácilmente 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 sus expectativas y no había dado lugar a críticas hasta la denuncia presentada ante la Comisión.

38 Para los tramos de carreteras en los que es competente, es decir, las carreteras municipales, de distrito o regionales.

39 Al tipo de cambio vigente a 26 de abril de 2016 (véase la nota 32 de las presentes conclusiones), estos importes ascienden a aproximadamente 55 euros, 823 euros, 46 euros, 460 euros y 686 euros.

40 Véanse los puntos 51 y 52 de las presentes conclusiones.

2. Sobre la infracción del artículo 7 de la Directiva 96/53

70. La República de Polonia expone sus argumentos también con carácter subsidiario, puesto que considera que su normativa es conforme con el artículo 3 de la Directiva 96/53.

71. Sostiene que la imputación de una infracción del artículo 7 de la Directiva 96/53 se basa en una interpretación excesivamente restrictiva de esta disposición que resulta contraria a su tenor literal, dado que, por una parte, el ámbito de aplicación de su primer párrafo no limita las restricciones a la falta de adecuación de las carreteras para los vehículos de estas características, ni a «tramos determinados de carretera», y que, por otra parte, los casos contemplados en el segundo párrafo constituyen tan solo ejemplos.

72. De todo ello concluye 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.

73. Por otro lado, la República de Polonia considera 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.

74. Precisa, en cuanto a los ejemplos de limitación en territorio polaco del tráfico de vehículos pesados citados por la Comisión, que ya está autorizada la circulación en la mayoría de esos casos y, en los restantes, ya estaban previstas las modificaciones oportunas en la fecha de presentación de las observaciones. [41]

75. Por otra parte, señala que el tráfico internacional, en el sentido del artículo 3 de la Directiva 96/53, no se concentra en esos tramos, y recuerda que las disposiciones transitorias del acta de adhesión de 2003 exigen únicamente la apertura gradual al tráfico de vehículos pesados de las carreteras que no forman parte de la red transeuropea de transporte.

IV. Análisis

76. El recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión versa, en esencia, sobre el modo en el que la República de Polonia estaba dando cumplimiento, a 26 de abril de 2016, al principio de libre circulación de los vehículos pesados contemplados en la Directiva 96/53 [42] consagrado en el artículo 3, apartado 1, de la citada Directiva para el tráfico internacional, dentro de los límites especificados en su anexo I.

77. La controversia entre las partes gira esencialmente en torno al alcance de esta disposición, ya que la normativa polaca somete el acceso de vehículos pesados a todas las carreteras públicas, a excepción de las integradas en la red transeuropea de transporte y de algunas otras carreteras nacionales, a la obtención de un permiso especial.

41 Es decir, el 25 de mayo de 2017.

42 Pueden consultarse las categorías en los puntos 5 y 10 de las presentes conclusiones.

78. En mi opinión, del tenor del artículo 3 de la Directiva 96/53 y de los objetivos que persigue, expuestos en sus considerandos 3, 7 y 12, se desprende claramente que la expresión «tráfico internacional» alude a la circulación entre Estados miembros, y no a los desplazamientos por determinadas carreteras nacionales o de la red transeuropea. Las únicas limitaciones posibles de este tráfico se basan en el peso y las dimensiones, con arreglo a los valores especificados en el anexo I de la Directiva, que son el resultado de la búsqueda del equilibrio mencionado en su considerando 5.

79. Al no hacerse distinción entre tipos de carretera, el legislador de la Unión optó por prever la posibilidad de adoptar una excepción al principio de libre circulación para tener en cuenta la falta de adecuación de algunas de esas carreteras y construcciones de ingeniería civil. Ese es el objetivo que persigue el artículo 7 de la Directiva 96/53. Típicamente, tratándose de una excepción, su interpretación deberá ser restrictiva.

80. Dado el objeto de esta disposición, su aplicación requiere igualmente una justificación precisa en cada caso concreto y debe dar lugar a la adopción de medidas dirigidas a proteger la infraestructura cuando esta no se adecúe a la circulación de los vehículos cuyas dimensiones o peso alcanzan los límites más elevados. Por consiguiente, si bien es acertado considerar, como hace la República de Polonia, que el artículo 7, segundo párrafo, contempla tan solo un ejemplo de las medidas que pueden adoptarse, este viene sin embargo a confirmar lo enunciado en artículo 7, párrafo primero, esto es, que esas medidas únicamente podrán consistir en una limitación de los pesos o dimensiones de los vehículos en atención a la falta de adecuación de algunas vías para la circulación de los mismos.

81. Así pues, la apreciación sobre si son o no fundadas las alegaciones de la Comisión ha de basarse en estos elementos.

82. En primer lugar, por lo que respecta a la alegación basada en la limitación del tráfico internacional en determinadas carreteras, ha de observarse que, si bien el artículo 41, apartado 1, de la Ley de Carreteras Públicas contempla el principio de libre circulación por las carreteras públicas de los vehículos con un peso máximo por eje motor de 11,5 t, de conformidad con las exigencias de la Directiva 96/53, dicho principio está acompañado de una serie de reservas que reducen en gran medida su alcance.

83. Así, con arreglo al artículo 41, apartados 2 y 3 de dicha Ley:

– en determinadas carreteras nacionales pueden circular todos los vehículos con «eje simple» de 10 t o únicamente de 8 t;

– en determinadas carreteras regionales pueden circular todos los vehículos con «eje simple» de 10 t;

– en otras carreteras regionales, en las carreteras de distrito y en las municipales pueden circular todos los vehículos con «eje simple» de 8 t.

84. Así pues, como confirmó la República de Polonia durante la vista, al no hacerse distinción entre eje motor y eje no motor en el texto del artículo 41, apartados 2 y 3, de la Ley de Carreteras Públicas, la prohibición de circular afecta a todo eje de más de 8 t o de 10 t.

85. Pues bien, por un lado, en el anexo I de la Directiva 96/53, que fija los límites de peso autorizado por eje de estos vehículos, se diferencia entre peso por «eje motor» y peso por «eje no motor simple» o «eje[s] simple[s]». Por otro lado, el peso máximo autorizado por eje motor se fija en 11,5 t, mientras que el valor límite por eje no motor simple es de 10 t. De ahí que no pueda fijarse el límite en 10 t para los ejes motor y en 8 t para los ejes no motor simples. En otras palabras, retomando la terminología que utiliza la normativa polaca, los vehículos con un peso máximo por eje motor de

11,5 t no pueden considerarse no homologados,[43] dado que dicho peso se ajusta a lo dispuesto en el anexo I de la Directiva 96/53. Lo mismo cabe decir de los vehículos con un peso máximo por eje no motor simple de 10 t, que en determinadas carreteras están sujetos a la limitación de 8 t.

86. Por otra parte, y como también quedó confirmado en la vista, en el caso de la carga divisible, la prohibición de circulación para el transporte con vehículos «no homologados», en el sentido de la normativa polaca, es de carácter absoluto en determinadas carreteras nacionales,[44] en virtud del artículo 64, apartado 2, de la Ley de Circulación Vial, que regula el régimen de permisos de circulación en las carreteras sujetas a restricciones de acceso basadas en el artículo 41, apartado 2, de la Ley de Carreteras Públicas.

87. Asimismo, ha quedado acreditado que, al aplicar la normativa polaca, el 97 % de las carreteras públicas quedan vetadas a la circulación de vehículos con un peso máximo por eje motor de 11,5 t, salvo que se obtenga un permiso especial.[45] Para valorar la procedencia de este recurso no es necesario zanjar la cuestión planteada por la República de Polonia relativa a la procedencia de tomar como referencia ese porcentaje en atención al estado de su red viaria. Basta con exponer los efectos que tienen las disposiciones del Derecho polaco en materia de circulación sobre la red de carreteras expuestas a una utilización frecuente.

88. Según las estadísticas de finales del año 2015 aportadas por la República de Polonia, menos del 40 % de la red de autopistas y carreteras nacionales estaba abierto sin restricciones a la circulación de estos vehículos, lo que representa menos del 4 %[46] de la red viaria integrada por las autopistas, las carreteras nacionales y las carreteras regionales más importantes del territorio polaco. A este respecto, y a título de ejemplo, del escrito de contestación de la República de Polonia se desprende que el libre acceso a las ciudades de Łomża, Nowy Sącz, Piła, Koszalin y Poznan (Polonia), citadas por la Comisión en su recurso, por las carreteras nacionales en las que se permite la libre circulación de los vehículos con un peso autorizado por eje motor de 11,5 t solo ha sido posible desde la entrada en vigor del reglamento del Ministro de Infraestructuras y de la Construcción de 21 de abril de 2017 citado en el punto 46 de las presentes conclusiones. Tampoco se discute que, en las afueras de las ciudades de Breslavia y Cracovia (Polonia) no existe libre acceso a los puntos de carga y descarga, los cuales revisten una importancia crucial para el transporte internacional de mercancías por carretera. Otro dato alegado por la Comisión y no refutado es que, aun después de 2017, para dirigirse desde Kętrzyn hacia Europa occidental subsiste la obligación de solicitar dos o tres permisos a dos autoridades diferentes por un importe de 100-150 PLN (aproximadamente 23-35 euros) para realizar un único trayecto de unos 25 kilómetros.

89. Por otro lado, ha de observarse que, aunque algunas carreteras distintas de las nacionales o de las pertenecientes a la red transeuropea de transporte han sido acondicionadas en el marco del programa nacional de reconstrucción de las carreteras locales, financiado con fondos europeos, esas carreteras están cerradas, en principio, a la circulación de vehículos con un peso máximo por eje motor de 11,5 t cuando se trata de carreteras municipales o de distrito.

90. A ello se suma la constatación de que siguen siendo limitados los efectos de la ampliación de la red lograda mediante su acondicionamiento, dado que, según los detalles facilitados por la República de Polonia en relación con la reforma efectuada en 2017, tan solo el 54,2 % de las carreteras nacionales, que representan el 5 % de las carreteras públicas, están abiertas a la libre circulación de vehículos con un peso máximo por eje motor de 11,5 t.

43 Véanse los puntos 17 y 19 de las presentes conclusiones.

44 En ese caso se requiere un permiso de la categoría IV. Sin embargo, la única excepción prevista en el caso de las cargas divisibles se refiere a los vehículos autorizados a circular en virtud de un permiso de categoría I o II.

45 Salvo en caso de cargas divisibles en vehículos que circulen por determinadas carreteras nacionales.

46 Según la respuesta escrita a la cuarta cuestión planteada por el Tribunal de Justicia a la República de Polonia, ese porcentaje era del 6 % con arreglo a las cifras de finales de 2016.

91. De todo lo anterior se desprende que el acceso a la totalidad de la red viaria polaca se encuentra limitado en contra del principio consagrado en el artículo 3 de la Directiva 96/53.

92. En segundo lugar, por lo que respecta a las alegaciones formuladas con carácter subsidiario por la República de Polonia según las cuales las restricciones a que ha sometido la apertura de su red de carreteras al tráfico internacional y su régimen podrían encontrar fundamento en una interpretación de las disposiciones del acta de adhesión de 2003 o del artículo 7 de la Directiva 96/53, cabe indicar, con carácter preliminar, que dichas restricciones, en particular por su amplitud y carácter general, conducen a una situación que podría aproximarse a la del período transitorio previsto por el acta de adhesión de 2003. Pues bien, por un lado, de los términos del anexo XII, punto 8, apartado 3, de dicha acta no cabe deducir que el régimen excepcional previsto en el mismo tuviera vocación de permanencia. Antes bien, esa disposición pretendía cubrir el período comprendido entre la fecha de adhesión de la República de Polonia 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.[47] Esa fue por lo demás la finalidad que justificó la concesión de fondos europeos para su realización.

93. Por otro lado, parece que, por los mismos motivos relativos al carácter desproporcionado de sus efectos, estas excepciones tampoco encuentran fundamento en el artículo 7 de la citada Directiva, aun cuando estuvieran justificadas por el mal estado de la infraestructura viaria alegado por la República de Polonia.

94. En efecto, la Directiva 96/53 no prevé ningún motivo general de esa índole, y la falta de adecuación de la red de carreteras únicamente se recoge en el artículo 7 de dicha Directiva para casos particulares.

95. Por consiguiente, no puede basarse en esta disposición ninguna restricción en función del tipo de carretera. Con mayor razón, no puede admitirse un sistema de permisos generales dirigido a dar aplicación a esas limitaciones. Igualmente cabe dudar de la justificación concreta de las restricciones de la circulación en las carreteras designadas por el Ministro de Transporte en virtud del artículo 41, apartado 2, de la Ley de Carreteras Públicas, dado que para levantarlas basta con obtener un permiso general, sujeto a pago, reservado a las cargas indivisibles en las carreteras menos utilizadas, limitado tan solo en su duración y que, por tanto, no guarda relación con el grado de deterioro de las carreteras[48] ni con las necesidades de financiación alegados por la República de Polonia para justificar la procedencia de este sistema. Dicho de otro modo, bien la carretera está en condiciones de soportar un volumen de tráfico no sujeto a control durante un período de entre uno y veinticuatro meses, o bien la carretera no está en las condiciones adecuadas y, en tal caso, el pago de un reducido importe por un permiso no parece una solución adecuada.

96. De las observaciones precedentes se desprende que, al limitar la circulación de los vehículos de motor con un peso por eje motor de 11,5 t a las carreteras que forman parte de la red transeuropea de transporte y a algunas otras carreteras nacionales y al someter la circulación de esos vehículos en otras carreteras públicas a un régimen de autorización especial, la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 3 y 7 de la Directiva 96/53.

97. Por lo tanto, procede concluir que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en los artículos 3 y 7 de la 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.

47 Véase, en ese sentido, Kronenberger, V., «Transport Policy», *Die Verträge zur EU-Osterweiterung. Kommentar mit systematischen Erläunterungen*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlín, 2008, pp. 297 a 322, en particular los apartados 33 a 36 y 54 (artículo publicado en inglés).

48 A este respecto cabe recordar que algunas carreteras acondicionadas están incluidas en el régimen de circulación sujeto a la obtención de un permiso (véase el punto 89 de las presentes conclusiones).

V. Costas

98. 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 los motivos formulados por esta han sido desestimados, procede condenarla en costas.

VI. Conclusión

99. A la luz de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que declare lo siguiente:

«1) 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 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) La República de Polonia cargará con las costas.»