CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGOZZI
presentadas el 13 de septiembre de 2007 [1]

1. Mediante el presente procedimiento prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pide al Tribunal de Justicia, fundamentalmente, que dilucide: a) si, con independencia del resultado concreto que produzca, puede considerarse válida la remisión, a efectos de la concesión de restituciones a la exportación de animales de la especie bovina que hace el Reglamento (CE) nº 615/98 [2] a la Directiva 91/628/CEE, [3] que establece los criterios que los Estados miembros deben hacer cumplir para a la protección de dichos animales, y b) si tal remisión debe considerarse válida en atención al resultado concreto que produzca. El órgano jurisdiccional remitente se plantea, además, la cuestión de la compatibilidad con el principio de proporcionalidad del artículo 5, apartado 3, del citado Reglamento, que dispone que la restitución a la exportación no se pagará por los animales respecto de los cuales la autoridad competente estime, a la vista de los elementos que obran en su poder referentes al cumplimiento del artículo 1 de dicho Reglamento, que se ha infringido la Directiva 91/628.

I. Marco jurídico

2. El artículo 13, apartado 9, párrafo segundo, del Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino, [4] en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 2634/97, [5] condiciona el pago de las restituciones a la exportación de animales vivos al cumplimiento de las disposiciones de la normativa comunitaria sobre el bienestar animal y, particularmente, de las disposiciones sobre protección de los animales durante el transporte.

3. El Reglamento de la Comisión nº 615/98 establece disposiciones específicas de aplicación del Reglamento nº 805/68.

1 — Lengua original: italiano.

2 — Reglamento de la Comisión, de 18 de marzo de 1998, por el que se establecen disposiciones específicas de aplicación del régimen de restituciones a la exportación en lo referente al bienestar de los animales vivos de la especie bovina durante su transporte (DO L 82, p. 19).

3 — Directiva del Consejo, de 19 de noviembre de 1991, sobre la protección de los animales durante el transporte y que modifica las Directivas 90/425/CEE y 91/496/CEE (DO L 340, p. 17), en su versión modificada por la Directiva 95/29/CE del Consejo, de 29 de junio de 1995 (DO L 148, p. 52).

4 — (DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 157).

5 — Reglamento del Consejo, de 18 de diciembre de 1997, que modifica el Reglamento nº 805/68 (DO L 356, p. 13).

4. El artículo 1 del Reglamento nº 615/98 precisa que el pago de las restituciones a la exportación de animales vivos de la especie bovina estará supeditado, en particular, al cumplimiento de lo dispuesto en la Directiva del Consejo 91/628 durante el transporte de esos animales hasta el primer punto de descarga en el tercer país de destino final.

5. Conforme al artículo 2 del Reglamento nº 615/98, se realizará un control de los animales en la salida del territorio de la Comunidad. Un veterinario oficial deberá comprobar y certificar que: a) los animales son aptos para el viaje previsto, de conformidad con las disposiciones de la Directiva 91/628, b) el medio de transporte en el que los animales vivos van a abandonar el territorio de la Comunidad se ajusta a las disposiciones de la mencionada Directiva, y c) se ha dispuesto lo necesario para atender a los animales durante el viaje, de conformidad con las disposiciones de dicha Directiva.

6. El artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 615/98 dispone:

«La restitución a la exportación no se pagará por los animales muertos durante el transporte ni por los animales respecto de los cuales la autoridad competente estime, a la vista de los documentos mencionados en el anterior apartado 2, los informes de control contemplados en el [artículo 4] o cualquier otro elemento que obre en su poder referente al cumplimiento del artículo 1, que se ha infringido la Directiva sobre la protección de los animales durante el transporte.»

7. La Directiva 91/628 establece los criterios que deben seguir los Estados miembros para la protección de los animales durante el transporte. En particular, el capítulo VII del anexo de esta Directiva precisa los intervalos de suministro de agua, de alimentación y los tiempos de viaje y de descanso que deben observarse durante el transporte de animales vivos. Respecto del transporte de animales de la especie bovina, el apartado 48, punto 4, letra d), y punto 5, del mencionado capítulo establece una regla (conocida como de las 29 horas), según la cual los animales, después de 14 horas de transporte, deberán tener un descanso suficiente de una hora al menos, en especial para suministrarles agua y, si fuera necesario, alimento. Tras este período de descanso, podrá proseguirse su transporte durante 14 horas más, tras las cuales deberán ser nuevamente descargados, se les suministrará agua y alimentos, y descansarán durante al menos 24 horas.

8. Por último, el apartado 48, punto 8, del mencionado capítulo VII del anexo de la Directiva establece que los tiempos de viaje previstos en los puntos 3, 4 y 7, letra b), de dicho apartado 48, podrán prolongarse dos horas, habida cuenta, en particular, de la proximidad al lugar de destino.

II. Hechos, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

9. Las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia por el órgano jurisdiccional remitente tienen su origen en dos asuntos distintos relativos al régimen de restituciones a la exportación de animales vivos de la especie bovina. En ambos casos se ha denegado a las sociedades demandantes el derecho a las restituciones a la exportación por incumplimiento de la normativa comunitaria en materia de protección de los animales durante el transporte.

10. En el primero de los asuntos que han dado lugar al presente procedimiento prejudicial, la sociedad Viamex Agrar Handels (en lo sucesivo, «Viamex») declaró al Hauptzollamt de Kiel la exportación al Líbano de 35 animales vivos de la especie bovina.

11. Según el itinerario original declarado a las autoridades de Kiel, el viaje en cuestión debía realizarse desde Neumünster hasta Rasa, con una duración total de 28 horas. Sin embargo, resulta de la resolución de remisión que la carga en cuestión partió del lugar de salida a las 13.30 horas y no llegó a Prosecco hasta las 16:00 horas del día siguiente, tras cubrir una primera fase del transporte de 9 horas y media, a la cual siguió una pausa de 2 horas para alimentar a los animales, y una segunda fase del transporte de 15 horas, durante la cual el viaje se prolongó más de lo previsto a causa, concretamente, de dos paradas motivadas por un accidente y por un control de transporte. En Prosecco, según se indica en la resolución de remisión, el transporte se reanudó por orden del veterinario de frontera competente tras un descanso de 20 horas, durante las que se descargó a los animales y se les dio de comer y de beber. Después de aproximadamente 4 horas y media, el transporte llegó a Rasa.

12. Mediante decisión de 1 de febrero de 2001, el Hauptzollamt Hamburg-Jonas (en lo sucesivo, «Hauptzollamt») desestimó, basándose en el artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 615/98, la solicitud de restitución a la exportación presentada por Viamex, al considerar que ésta había realizado el transporte en cuestión incumpliendo la normativa comunitaria en materia de protección de los animales. En concreto, el Hauptzollamt observó que, según el plan de transporte presentado por Viamex, resultaba que esta sociedad no había respetado la duración máxima del transporte establecida en el apartado 48, punto 4, letra d), del capítulo VII del anexo de la Directiva 91/628, ya que la segunda etapa del viaje se había prolongado durante más de 14 horas. Igualmente, el Hauptzollamt señalaba que, tras superarse las 29 horas de viaje, no se había cumplido el período de descanso de al menos 24 horas establecido en el apartado 48, punto 5, del citado anexo, ya que el descanso en Prosecco había sido de sólo 20 horas.

13. Posteriormente, el Hauptzollamt desestimó la reclamación interpuesta por Viamex contra la decisión por la que se denegaba la restitución a la exportación, al considerar irrelevante la circunstancia alegada por Viamex para justificar el incumplimiento del período de descanso de 24 horas. Según Viamex, este incumplimiento era imputable exclusivamente al veterinario de frontera italiano, quien habría ordenado al conductor del camión continuar el viaje tras sólo 20 horas de descanso, una vez comprobado que los animales se encontraban en condiciones de ser transportados. El Hauptzollamt observó, en primer lugar, que no se infería de la documentación presentada por Viamex que hubiera sido el veterinario de frontera quien había dado instrucciones de continuar el transporte y que, en cualquier caso, correspondía al transportista informarse y aplicar debidamente los períodos de descanso establecidos en la Directiva.

14. En la resolución de remisión, el órgano jurisdiccional remitente zanja la diferencia de posiciones puesta de manifiesto en vía administrativa indicando que, de la prueba testifical practicada al conductor encargado del transporte en cuestión, se desprende que el transporte se reanudó por orden del veterinario competente y que el conductor no habría podido influir de ninguna forma en esta decisión. Según el órgano jurisdiccional remitente, este último dato queda confirmado por las constataciones realizadas en otros procedimientos cuyo objeto versaba sobre cuestiones semejantes, relativas al cumplimiento de los tiempos de descanso establecidos en la Directiva analizada.

15. En el segundo de los asuntos que han dado lugar al procedimiento prejudicial que nos ocupa, ZVK declaró al Hauptzollamt de Bamberg —Zollamt Coburg— su intención de realizar una exportación de 32 animales vivos de la especie bovina a Egipto, para la cual solicitó, y obtuvo posteriormente, una restitución a la exportación en forma de pago anticipado.

16. Realizado el viaje, tras examinar el plan de transporte presentado por ZVK, el Hauptzollamt competente dictó una resolución de rectificación mediante la cual requería, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 615/98, la devolución de la restitución a la exportación concedida a ZVK como pago anticipado, más intereses, por incumplimiento en el transporte en cuestión de la normativa comunitaria relativa a la protección del bienestar de los animales.

17. Aunque la resolución de remisión no define con excesiva claridad el modo en que se realizó el transporte analizado, de ésta se deduce que: a) según el Hauptzollamt competente, ZVK no respetó en el transporte en cuestión los límites temporales previstos en el apartado 48, punto 4, letra d), del capítulo VII del anexo de la Directiva 91/628, y b) que en la duración del transporte considerada se incluye un descanso de casi 7 horas en el punto de salida del territorio aduanero comunitario al objeto de que el veterinario de frontera llevara a cabo ciertos controles.

18. Contra las resoluciones desestimatorias de las reclamaciones presentadas, respectivamente, por Vimex contra la decisión por la que se denegaba la restitución a la exportación, y por ZVK contra la resolución de rectificación de reembolso de la restitución abonada de forma anticipada, ambas sociedades recurrieron ante el Finanzgericht de Hamburgo solicitando su revocación, el cual, al albergar dudas acerca de la validez del artículo 1 del Reglamento nº 615/98 y de la compatibilidad con el principio de proporcionalidad del artículo 5, apartado 3, de dicho Reglamento, suspendió el procedimiento y sometió al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Es válido el artículo 1 del Reglamento nº 615/98, en la medida en que vincula la concesión de restituciones a la exportación al cumplimiento de la Directiva 91/628/CEE, sobre la protección de los animales durante el transporte?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión: ¿es compatible con el principio de proporcionalidad la disposición del artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 615/98, según la cual la restitución a la exportación no se pagará por los animales respecto de los cuales la autoridad competente estime, a la vista de cualquier elemento que obre en su poder referente al cumplimiento del artículo 1 del citado Reglamento, que se ha infringido la Directiva sobre la protección de los animales durante el transporte?»

19. En virtud del artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia, presentaron observaciones escritas Viamex, ZVK, el Hauptzollamt, el Gobierno sueco y la Comisión. En la vista oral estuvieron representados Viamex, ZVK, el Gobierno alemán y la Comisión.

A. *Alegaciones de las partes*

20. ZVK considera que la remisión establecida en el artículo 1 del Reglamento nº 615/98 no es válida en la medida en que condiciona el pago de la restitución a la exportación al cumplimiento de disposiciones propias de otro ámbito, esto es, del ámbito de la protección de los animales. En su opinión, el bienestar de los animales debe, por el contrario, asegurarse mediante instrumentos más adecuados como, por ejemplo, un sistema de sanciones específicas. Por otra parte, ZVK estima que la remisión del artículo es contraria al principio de seguridad jurídica, ya que se aplica de modo global e indiferenciado a la Directiva en su totalidad, incluyendo disposiciones que sólo guardan relación con el bienestar de los animales de forma indirecta. Subsidiariamente, ZVK señala que el artículo 5, apartado 3, del Reglamento analizado, al contemplar la pérdida de los derechos a la exportación por

cualquier incumplimiento de la Directiva y al no regular la incidencia concreta sobre el bienestar de los animales, resulta manifiestamente desproporcionado respecto al objetivo perseguido por el legislador, que es, precisamente, el de garantizar una protección efectiva del bienestar de los animales, y no el de sancionar comportamientos que no amenazan la consecución de este objetivo. Por último, según esta sociedad, el carácter manifiestamente desproporcionado de la disposición analizada queda confirmado por el hecho de que no se contemple una exclusión a la obligación de reembolso en casos de fuerza mayor, en los que el mantenimiento del derecho a la restitución evitaría «injusticias palmarias».

21. Por su parte, la Comisión, el Hauptzollamt y el Gobierno sueco estiman que el artículo 1 del citado Reglamento es válido y que su artículo 5, apartado 3, es compatible con el principio de proporcionalidad.

22. Respecto a la cuestión de la validez, las partes mencionadas señalan que la vinculación entre las dos materias diferentes (el régimen de las restituciones a la exportación y la normativa dirigida a la protección de los animales) fue previamente decidida por el Consejo en el ámbito del Reglamento de base nº 805/68, respecto del cual la Comisión se limitó a precisar las disposiciones de aplicación en el Reglamento nº 615/98. En cualquier caso, según estas partes, la tutela de los animales responde a una exigencia de interés general que la Comisión tiene plenamente en cuenta en el ámbito de la política agrícola común, y de la que representan un instrumento esencial los sistemas de restituciones a la exportación.

23. Además, la disposición del artículo 5, apartado 3, del Reglamento citado, con arreglo a la cual se niega la restitución a la exportación por el incumplimiento de cualquier disposición de la Directiva 91/628 y con independencia de su gravedad, es conforme con el principio de proporcionalidad ya que, para alcanzar el objetivo de protección de los animales, no existen medidas menos gravosas para los exportadores. La Comisión destaca, en este sentido, que las reglas fijadas por la Directiva representan normas mínimas de protección de los animales cuyo incumplimiento, aunque sea de escasa entidad, pone en peligro el bienestar de éstos, por lo que el legislador comunitario, al imponer el respeto de la Directiva en cuestión, habría pretendido establecer una condición objetiva para obtener la restitución con el fin de evitar que la Comunidad financie exportaciones realizadas incumpliendo una exigencia de interés general de rango comunitario.

24. Viamex, en sus observaciones escritas, propone una interpretación de las pertinentes disposiciones de la Directiva 91/628 que debe aplicarse a su juicio al presente asunto, invocando, en particular, la posibilidad de aplicar a los hechos de autos la prolongación

excepcional de dos horas del tiempo de viaje, habida cuenta de la proximidad al lugar de destino, identificándose éste con el punto de salida del territorio aduanero comunitario. Por otra parte, el incumplimiento de los tiempos de viaje y de descanso debería considerarse justificado por causas de fuerza mayor como las que concurrieron en el caso de autos, ya que el transporte se prolongó más tiempo del previsto como consecuencia de un accidente, y el incumplimiento del período de descanso de 24 horas se debió a que el transportista obedeció las órdenes del veterinario de la aduana.

III. Análisis jurídico

25. Con la cuestión planteada, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie acerca de la validez del artículo 1 del Reglamento nº 615/98, en la medida en que vincula el pago de restituciones a la exportación al cumplimiento de la Directiva 91/628.

26. En particular, el órgano jurisdiccional remitente expresa dudas acerca de la validez del mencionado artículo basándose en consideraciones de diferente naturaleza que pasaré a analizar a continuación.

27. En primer lugar, el Finanzgericht Hamburg cuestiona la legitimidad de la remisión del artículo 1 del Reglamento nº 615/98 a la Directiva sobre protección de los animales en atención a los objetivos diferentes de las normas consideradas. Estima que el hecho de considerar la prueba del cumplimiento de la regulación contenida en la Directiva 91/628 como presupuesto del pago de las restituciones da lugar a una condición para el pago de las restituciones que carece de todo vínculo directo o indirecto con los objetivos propios de este sistema de financiación y supone, por otra parte, la sanción de comportamientos que no atentan contra los intereses financieros de la Comunidad. En segundo lugar, dicho tribunal se pregunta si tal remisión puede considerarse válida desde el momento en que sanciona concretamente al exportador por el incumplimiento de las condiciones de transporte previstas en cualquier disposición de la Directiva con la pérdida del derecho a la restitución (o con la obligación de devolver el anticipo de la restitución obtenido) con independencia de que se le pueda imputar el incumplimiento de estas condiciones y sin tener en cuenta su gravedad.

28. En relación con el primer punto, procede recordar que el Reglamento nº 615/98, por el que se establecen disposiciones específicas de aplicación del régimen de restituciones a la exportación en el sector de la carne de bovino, fue aprobado por la Comisión en ejecución del Reglamento de base nº 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino, en su versión modificada por el Reglamento nº 2634/97, del Consejo, de 18 de diciembre de 1997.

29. Más concretamente, el artículo 1 del Reglamento nº 615/98 constituye una medida de aplicación de lo expresamente dispuesto en el artículo 13, apartado 9, del Reglamento de base nº 805/68. El apartado 9 de este último artículo, en su versión modificada por el mencionado Reglamento nº 2634/97 del Consejo, supedita el pago de las restituciones a la exportación en el sector de la carne de bovino al cumplimiento de la normativa comunitaria relativa al bienestar animal y, particularmente, a la protección de éstos durante el transporte. El primer considerando del Reglamento nº 2634/97 menciona expresamente, entre esta normativa, la Directiva 91/628.

30. De lo anterior se desprende que la opción, objeto de las dudas del tribunal remitente, de dar relevancia a la normativa comunitaria sobre el bienestar de los animales en el ámbito de los regímenes de restituciones a la exportación, estableciendo la pérdida del derecho a la restitución en caso de incumplimiento de tal normativa, es una opción decidida previamente por el Consejo en el ámbito del Reglamento de base por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino, respecto del cual la Comisión se limitó a precisar las disposiciones de aplicación en el Reglamento nº 615/98.

31. Aunque las observaciones del tribunal remitente no se refieren al artículo 13, apartado 9, del Reglamento de base, sino únicamente al artículo 1 del Reglamento nº 615/98, que establece disposiciones específicas para su aplicación, procede recordar el vínculo establecido por el Reglamento de base entre las diferentes regulaciones relativas a las restituciones a la exportación y al bienestar de los animales. Este vínculo fue legítimamente creado por el Consejo en ejercicio de las amplias facultades discrecionales que tiene reconocidas en la ejecución de la política agrícola común. En efecto, al dar relevancia a las normas sobre el bienestar de los animales en el ámbito del régimen de las restituciones a la exportación, el Consejo actuó en aras de la salvaguarda de una de las exigencias de interés general que, según ha precisado el Tribunal de Justicia, las instituciones comunitarias deben tener plenamente en cuenta en la consecución de los objetivos de la política agraria común, sobre todo en el marco de las organizaciones comunes de mercado. [6]

32. Por otra parte, la normativa comunitaria sobre el bienestar de los animales, además de representar una respuesta al sentimiento común contrario a que se exponga a sufrimientos inútiles a los animales y de contribuir directa e indirectamente al mantenimiento de la calidad de los productos alimenticios, establece normas mínimas de tutela comunes para todos los Estados miembros con el fin de evitar diferencias de trato entre los operadores económicos y distorsiones en la libre circulación de mercancías.

6 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo (68/86, Rec. p. 855), apartado 12. La relevancia de las exigencias en materia del bienestar de los animales en el diseño y la ejecución de las políticas comunitarias en el sector de la agricultura se reconoce expresamente en el Protocolo sobre la protección y el bienestar de los animales que figura como anexo al Tratado de Ámsterdam (DO 1997 C 340, p. 110).

33. Si, como se ha señalado, debe considerarse legítima *per se* la decisión, tomada por el Consejo mediante el Reglamento nº 805/68, modificado por el Reglamento nº 2634/97, de establecer un vínculo entre el régimen de las restituciones y la normativa comunitaria referente a la protección de los animales, debe también considerarse legítima *per se* la remisión a esta normativa efectuada por la Comisión al regular mediante el Reglamento nº 615/98 el régimen de las restituciones en ejercicio de las competencias que le había delegado el Consejo a este respecto.

34. Por otra parte, el recurso a la denominada *cross reference,* utilizada por el legislador comunitario también en otros ámbitos, [7] no es contrario a ninguna disposición específica ni a ningún principio general del Derecho comunitario.

35. Así pues, a la luz de las consideraciones analizadas en los párrafos precedentes, estimo infundadas las dudas expresadas por el tribunal remitente acerca de la validez del mencionado artículo 1 del Reglamento nº 615/98 de la Comisión.

36. Respecto del segundo punto, el resultado concreto producido por la remisión analizada, el Finanzgericht Hamburg, en la fundamentación de su petición de decisión prejudicial, indica en primer lugar que tal remisión supone la incorporación al Reglamento, y en consecuencia a la regulación del derecho a las restituciones a la exportación de los animales en cuestión, de una serie de normas «indebidamente indeterminadas» señalando que, en definitiva, la configuración concreta de estas disposiciones no resulta comprensible ni para el exportador ni para la autoridad competente en materia de restituciones. Observa a continuación que «se prohíbe tanto a las autoridades como a los órganos jurisdiccionales nacionales *ad liminem* abstenerse de denegar la restitución o bien denegarla únicamente de forma parcial, atendiendo a un criterio de proporcionalidad, en el caso de que las vulneraciones de la Directiva sobre la protección de los animales durante el transporte sean de escasa entidad o bien no sean censurables». [8]

37. De estas observaciones se deduce que el Finanzgericht Hamburg considera estrechamente ligadas la cuestión que plantea acerca de la validez de la remisión del artículo 1 del Reglamento nº 615/98 a la Directiva 91/628 y la cuestión relativa a la proporcionalidad de las consecuencias que, según el artículo 5, apartado 3, se derivan del incumplimiento de las condiciones de transporte previstas por la Directiva. Ambas cuestiones están ligadas, a su juicio, puesto que la intención del Finanzgericht Hamburg es pedir al Tribunal de Justicia que precise si, según el Derecho comunitario, esta remisión, aun siendo legítima *per se,* deja de ser válida en la medida

7 — El Gobierno sueco cita, en este sentido, el Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) nº 2019/93, (CE) nº 1452/2001, (CE) nº 1453/2001, (CE) nº 1454/2001, (CE) nº 1868/94, (CE) nº 1251/1999, (CE) nº 1254/1999, (CE) nº 1673/2000, (CEE) nº 2358/71 y (CE) nº 2529/2001 (DO L 270, p. 1).

8 — Veáse la resolución de remisión del tribunal remitente.

en que se remite a una Directiva que contiene disposiciones indebidamente indeterminadas y que, en consecuencia, no parece imponer a sus destinatarios una medida proporcionada.

38. La concreción de la cuestión sometida al Tribunal de Justicia que resulta de esta interpretación es importante para la solución que debe darse a los problemas planteados en el litigio principal, ya que la regulación específica y concreta del derecho a las restituciones establecida en el Reglamento nº 615/98 tiene una finalidad muy diferente de la finalidad específica y concreta de la Directiva 91/628 en relación con la protección de la salud de los animales durante el transporte. Esta Directiva impone a los Estados miembros la obligación de garantizar que durante el transporte se cumplan ciertos criterios, previendo su artículo 18 que los Estados miembros deben adoptar «medidas específicas pertinentes» para sancionar cualquier infracción a la Directiva, cometida por personas físicas o jurídicas, y presuponiendo que, dentro de los plazos concedidos para que los Estados miembros adopten medidas para su ejecución, éstos procedan a su «especificación»; por el contrario, el Reglamento nº 615/98 «sanciona» el incumplimiento de las reglas relativas al transporte contenidas en la Directiva, no con un sistema de medidas específicas pertinentes graduadas en función de la gravedad de los diferentes tipos de incumplimiento de estas reglas, sino con una única y rigurosa medida consistente en la exclusión del derecho a la restitución, exclusión que ha de aplicarse a cualquier incumplimiento de lo dispuesto en la Directiva.

39. El régimen previsto por la Directiva no incide *per se* directamente en los operadores por cuenta de los cuales se realiza el transporte, sino que deja que sean las normativas de aplicación de los Estados miembros las que incidan directamente sobre ellos.

40. Ampliando su ámbito de aplicación más allá de su contexto inicial de regulación del transporte al proyectarse en el resultante de la remisión del Reglamento nº 615/98, dicho régimen incide directamente en los exportadores considerados individualmente. De ello se deduce que ese régimen y todas las decisiones adoptadas basándose en él —considerados a la luz de la función que le atribuye dicha remisión— sólo pueden considerarse legítimos a) en la medida en que tengan en el mismo un fundamento claro e inequívoco, y b) si sus efectos no resultan desproporcionados.

41. En concreto, el Tribunal de Justicia ha precisado que, conforme al fundamental principio de seguridad jurídica, que exige que la legislación comunitaria sea clara y su aplicación previsible para todos los interesados, una sanción, aunque no sea de carácter penal, sólo puede imponerse si se apoya en una base legal clara y no ambigua. [9] Además, el principio de proporcionalidad exige que

9 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 18 de noviembre de 1987, Maizena (137/85, Rec. p. 4587), apartado 15, y de 12 de diciembre de 1990, Vandermoortele/Comisión (C-172/89, Rec. p. I-4677), apartado 9.

los medios que aplica una disposición comunitaria sean aptos para alcanzar el objetivo propuesto y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlo [10] y que, por lo tanto, las cargas que se puedan imponer a los operadores económicos sean proporcionadas a los objetivos perseguidos por las medidas comunitarias.

42. La precisión solicitada por el Finanzgericht Hamburg al Tribunal de Justicia implica, evidentemente, una comprobación de que la remisión que el Reglamento hace a la Directiva se ajusta a las dos exigencias mencionadas, sin que sea posible, al realizar tal comprobación, prescindir del adecuado equilibrio entre la garantía de la consecución, de los fines de las políticas comunitarias perseguida por esta remisión y la protección jurídica de los sujetos destinatarios de las mismas.

43. A este respecto, debe tenerse en cuenta que la Directiva prevé que la responsabilidad de la protección de la salud de los animales durante el transporte no recaiga únicamente sobre el exportador o su representante, sino también sobre los Estados miembros. Éstos, con arreglo al artículo 7, apartado 1, primera frase, de la Directiva, están obligados a velar «por que se adopten las medidas necesarias para evitar o reducir al mínimo los retrasos del transporte o el sufrimiento de los animales, en caso de que huelgas u otras circunstancias imprevistas impidan» su aplicación y, conforme a la segunda frase de esta disposición, deben adoptar disposiciones especiales en los puertos y puestos de inspección fronterizos para acelerar el transporte de los animales en condiciones que se ajusten a los requisitos establecidos en esta Directiva.

44. Ante esta responsabilidad compartida de garantizar la protección de la salud de los animales de la especie bovina durante el transporte, debe concederse necesariamente relevancia a la circunstancia, ya indicada en el punto 13, que se deduce claramente de la resolución de la Sala IV del Finanzgericht Hamburg de 10 de enero de 2006.

45. Como se ha expuesto anteriormente, mediante esta resolución el Finanzgericht formula la cuestión planteada al Tribunal de Justicia partiendo de una apreciación de ésta a la que se debe atener el Tribunal de Justicia en el marco de las competencias que le atribuye el artículo 234 CE. Así, el Finanzgericht considera acreditado que, tras un período de descanso de 20 horas que tuvo lugar tras una primera fase del transporte a la que, según la Directiva, debería haber seguido un descanso de 24 horas, la continuación del transporte de los animales en cuestión «se efectuó por orden del veterinario competente», lo cual es coherente con la práctica de que «es por regla general el veterinario de servicio quien decide sobre el momento de la descarga y sobre la continuación del transporte de los animales, y [con el hecho de] que los conductores no tienen ninguna influencia en la determina-

10 — Véase la sentencia Maizena, antes citada, apartado 15, y la sentencia de 11 de julio de 2002, Käserei Champignon Hofmeister (C-210/00, Rec. p. I-6453), apartado 59.

ción del número de horas de descanso tras las cuales el transporte abandona de nuevo el punto de parada». Evidentemente, el Finanzgericht llega a esta apreciación partiendo de la consideración de que esta continuación del transporte no habría sido contraria a la protección de los animales.

46. Este dato:

a) confirma concretamente lo anteriormente expuesto acerca del hecho de que la Directiva dispone actuaciones y responsabilidades para la protección de la salud de los animales que incumben, no solamente a los exportadores, sino también a los Estados miembros; y

b) pone claramente de manifiesto que el Reglamento del Consejo y el de la Comisión, al hacer recaer sobre el exportador toda la responsabilidad sobre la salud de los animales, y al imponerle de forma automática y bastante rígida una sanción por no respetar una planificación temporal cuyo cumplimiento puede también depender de comportamientos de las administraciones de los Estados miembros, imponiéndola incluso cuando las autoridades nacionales, a las que la Comunidad ha encargado una labor de vigilancia en esta materia, certifiquen que los animales se encuentran en buen estado de salud y pueden o deben continuar el transporte, han violado el principio de proporcionalidad que, tal como ha precisado reiteradamente la jurisprudencia comunitaria citada en el punto 41, impide a las instituciones excederse en el uso de sus facultades mas allá de lo necesario para alcanzar los objetivos para los que hayan sido concedidas tales facultades. Así, al aprobar estos Reglamentos, el Consejo y la Comisión, obviando el hecho de que el Derecho comunitario, en lo referente a la protección de la salud de los animales, atribuye responsabilidades también a los Estados miembros, han adoptado medidas que exceden de lo que podía requerirse necesaria y razonablemente a los exportadores.

47. Como consecuencia de lo anterior, debe responderse afirmativamente a las cuestiones planteadas por el Finanzgericht Hamburg e interpretadas según el vínculo antes señalado entre ellas. Procede dar esta respuesta tanto en relación con el asunto C-37/06 como con el asunto C-58/06.

48. No se puede considerar que la conclusión expuesta en el punto anterior sea contraria a los pronunciamientos en los que el Tribunal de Justicia ha considerado ajustada al principio de proporcionalidad —y, en consecuencia, válida— la regulación articulada principalmente sobre el Reglamento (CEE) nº 3665/87 de la Comisión, de 27 de noviembre de 1987, por el que se establecen modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 337, p. 29). Esta regulación, al mismo tiempo

que prevé, en el marco de la promoción y la protección de la participación de la CE en el comercio internacional de la carne de vacuno, un derecho a restituciones o anticipos cubiertos por una garantía constituida mediante fianza bancaria, determinada en función de la cuantía de las restituciones a favor de los operadores que exporten esta carne a terceros países, precisa igualmente, incluso en el supuesto de que la exportación inicialmente prevista no haya podido realizarse por causas de fuerza mayor, que

a) se excluye el derecho del exportador a la restitución (debiendo, pues, devolver el anticipo obtenido, quedando sujeto a la ejecución de la garantía constituida a tal fin) cuando los animales respecto de los que haya incoado un proceso de exportación no sean comercializados en el país respecto del cual se hubiese incoado el proceso de exportación;

b) en el supuesto de que el exportador haya logrado, en todo caso, exportar los animales a un país tercero diferente del contemplado en el proceso de exportación con concesión de anticipo que se hubiera incoado, y que sea un país en relación con el cual la Comisión hubiera previsto restituciones a las exportaciones de cuantía inferior, este exportador deberá devolver la diferencia entre el importe anticipado y el importe de la restitución al que tenga derecho por la exportación efectivamente realizada. [11]

49. Estas resoluciones no son incompatibles con la conclusión a la que he llegado en el punto 47 porque, aunque se pronuncien en favor de la exclusión del derecho a la restitución y de la conformidad con el principio de proporcionalidad de un Reglamento que reconoce este derecho, se refieren a casos en los que se tiene en consideración este derecho con fines netamente diferentes de los tenidos en cuenta para decidir sobre su exclusión en los asuntos que nos ocupan.

50. El establecimiento de un sistema de restituciones a la exportación mediante el Reglamento nº 805/68 ha tenido y sigue teniendo el objetivo de abrir y mantener abiertos los mercados de países terceros a las exportaciones de animales de la especie bovina asegurando la participación de la CE en el comercio internacional de estos animales para reducir los excedentes de los mismos en el mercado interno y para mantener, al mismo tiempo, en un nivel adecuado las rentas de los operadores dedicados a la agricultura. [12]

51. Los exportadores pueden beneficiarse del derecho a la restitución siempre que puedan aportar pruebas de que han comercializado los animales en cuestión en un país tercero, al tiempo que los han sacado del mercado comunitario. La concesión de restituciones a los exportadores es la contrapartida de su contribución a la consecución de los objetivos de la política comunitaria mediante esta prestación concreta. La «exclusión» del derecho a la restitución cuando no se

11 — Véanse, por ejemplo, en este sentido, las sentencias de 28 de marzo de 1996, Anglo Irish Beef Processors International y otros (C-299/94, Rec. p. I-1925), apartado 29, y de 29 de septiembre de 1998, First City Trading y otros (C-263/97, Rec. p. I-5537), apartado 36.

12 — Véase, por ejemplo, el apartado 26 de la sentencia First City Trading y otros, antes citada.

produce la comercialización de los animales en países terceros no constituye, en realidad, una exclusión de derechos adquiridos o en vías de adquisición sino, simplemente, un no reconocimiento *ex novo* de derechos que sólo nacerían cuando tuviera lugar tal comercialización. Sin la comercialización de animales en un país tercero, reconocer al exportador derechos a la restitución o permitir que quedaran en su poder los anticipos concedidos en la perspectiva de la concesión de la ayuda supondría una transferencia de recursos comunitarios sin causa. De forma semejante, carecería también de causa el no reclamar al exportador la diferencia entre el importe anticipado para la exportación a un país tercero y el importe que le corresponda por el hecho de que, también por causas de fuerza mayor, no haya podido exportar los animales al país respecto del cual se había incoado el proceso de exportación y los haya exportado a otro país tercero para el que la Comunidad haya establecido restituciones de cuantía inferior.

52. Por estos motivos, el Tribunal de Justicia ha considerado en las resoluciones citadas en el punto 48 que el Reglamento nº 3665/87 no es nulo por ser contrario al principio de proporcionalidad por el hecho de prever «la ejecución de una parte de la fianza igual a la diferencia entre el importe de la restitución anticipada y el de la restitución efectivamente devengada». [13]

53. La *ratio* de la exclusión del derecho a la restitución prevista por la remisión del artículo 1 del Reglamento a la Directiva 91/628 es completamente diferente. Como se deduce del artículo 18 de la Directiva del Consejo 91/628 sobre la protección de los animales durante el transporte, y tal como se ha expuesto anteriormente, esta Directiva obliga a los Estados miembros a adoptar «medidas específicas pertinentes para sancionar cualquier infracción» a la Directiva «cometida por personas físicas o jurídicas». La previsión del artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 615/98 en el sentido de que no procederá el pago de la restitución al exportador cuando se haya «infringido» dicha Directiva no se refiere, como sí sucede con la previsión del artículo 33, apartado 5, del Reglamento nº 3665/87, a la ausencia de la contrapartida respecto de la cual se prevé la «restitución»; sino que introduce una medida contra el exportador que se enmarca en el catálogo de sanciones que el artículo 18 de la misma Directiva había previsto que adoptaran los Estados miembros y que la Comunidad ha puesto en marcha al ir adquiriendo experiencia en esta materia y al afirmarse el senti-

13 — No obsta a esta conclusión la disposición según la cual no quedan obligados a la correspondiente devolución los operadores que, tras obtener anticipos de las restituciones a la exportación a terceros países de animales de la especie bovina, no comercialicen estos animales en un tercer país por haberse perdido los animales *in itinere* por causas de fuerza mayor. Esta exoneración del deber de devolución debe únicamente atribuirse a un reconocimiento excepcional del esfuerzo que, en todo caso, ha realizado el exportador para contribuir a la aplicación de la política comunitaria y sólo es posible en la medida en que el legislador la prevea expresamente.

miento de que ésta debe tener una mayor implicación en la protección de los animales.

54. Mientras que el Reglamento nº 3665/87, al excluir el pago del derecho a la restitución en caso de no comercialización de los animales en un tercer país, excluye el nacimiento de un derecho, la Comisión, con su intervención mediante el Reglamento nº 615/98, ha incidido en una posición jurídica destinada a afirmarse concretamente en términos de derecho a la restitución en aquellos casos, que pueden perfectamente producirse, en que los exportadores, aunque sea con ligeros retrasos que no les sean imputables exclusivamente, logren comercializar en el país tercero de destino, o en un país tercero diferente, los animales respecto de los cuales se haya iniciado un procedimiento de exportación.

55. En la medida en que establece una sanción, aunque sea de carácter administrativo, destinada a incidir en los derechos de los sujetos del ordenamiento comunitario, la legitimidad del Reglamento nº 615/98 debe quedar necesariamente condicionada al requisito de que sus efectos sean proporcionados respecto de los objetivos perseguidos. Y como se ha expuesto anteriormente, los efectos de este Reglamento no lo son.

IV. Conclusión

56. Habida cuenta del conjunto de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales formuladas por el Finanzgericht Hamburg de la siguiente manera:

«El artículo 1 del Reglamento (CE) nº 615/98 de la Comisión, de 18 de marzo de 1998, por el que se establecen disposiciones específicas de aplicación del régimen

de restituciones a la exportación en lo referente al bienestar de los animales vivos de la especie bovina durante su transporte, debe considerarse nulo por ser contrario al principio de proporcionalidad en la medida en que, mediante la remisión que realiza a la Directiva 91/628/CEE del Consejo, de 19 de noviembre de 1991, sobre la protección de los animales durante el transporte y que modifica las Directivas 90/425/CEE y 91/496/CEE, en lugar de establecer "sanciones específicas pertinentes", tal como esta Directiva exige a los Estados miembros, hace recaer sobre el exportador toda la responsabilidad por la protección de los animales e impone de forma automática y rígida la pérdida de su derecho a la restitución, imponiendo esta sanción por el incumplimiento de una planificación temporal cuyo respeto puede también depender de comportamientos de las autoridades nacionales, incluso en los casos en que estas autoridades, al considerar que los animales se encuentran en buen estado de salud, ordenan al transportista continuar el transporte sin atenerse a esta planificación temporal.»