Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 3 de diciembre de 2015 *

«Procedimiento prejudicial — Reglamento (CE) nº 1/2005 — Artículo 1, apartado 5 — Protección de los animales durante el transporte — Transporte de perros sin dueño de un Estado miembro a otro efectuado por una asociación protectora de animales — Concepto de "actividad económica" — Directiva 90/425/CEE — Artículo 12 — Concepto de "agente que efectúa intercambios intracomunitarios"»

En el asunto C-301/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania), mediante resolución de 9 de abril de 2014, recibida en el Tribunal de Justicia el 24 de junio de 2014, en el procedimiento entre

Pfotenhilfe-Ungarn e.V.

y

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein,

con intervención de:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. L. Bay Larsen, Presidente de la Sala Tercera, en funciones de Presidente de la Sala Cuarta, y los Sres. J. Malenovský y M. Safjan y las Sras. A. Prechal (Ponente) y K. Jürimäe, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretaria: Sra. L. Carrasco Marco, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de junio de 2015;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Pfotenhilfe-Ungarn e.V., por el Sr. K. Leondarakis, Rechtsanwalt;

— en nombre del Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, por el Sr. W. Ewer, Rechtsanwalt;

* Lengua de procedimiento: alemán.

— en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. F. Urbani Neri, avvocato dello Stato;

— en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. G. Eberhard, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. B. Eggers y el Sr. H. Kranenborg, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de septiembre de 2015;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 1, apartado 5, del Reglamento (CE) nº 1/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas y por el que se modifican las Directivas 64/432/CEE y 93/119/CE y el Reglamento (CE) nº 1255/97 (DO 2005, L 3, p. 1), así como del artículo 12 de la Directiva 90/425/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del mercado interior (DO L 224, p. 29), en su versión modificada por la Directiva 92/60/CEE del Consejo, de 30 de junio de 1992 (DO L 268, p. 75) (en lo sucesivo, «Directiva 90/425»).

2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre Pfotenhilfe-Ungarn e.V. (en lo sucesivo, «Pfotenhilfe-Ungarn»), asociación protectora de animales, y el Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (Ministerio para la transición energética, de agricultura, de medio ambiente y de desarrollo rural del Land de Schleswig Holstein; en lo sucesivo, «Ministerio»), a propósito de la decisión de este último de someter a Pfotenhilfe-Ungarn a las obligaciones de declaración y de registro previstas por la normativa zoosanitaria nacional, a raíz de un transporte transfronterizo de perros que dicha asociación llevó a cabo.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento nº 1/2005

3 Los considerandos 2, 12 y 21 del Reglamento nº 1/2005 tienen el siguiente tenor:

«(2) En virtud de 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 y 91/496/CEE (DO L 340, p. 17), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 806/2003, de 14 de abril de 2003 (DO L 122, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 91/628»)], el Consejo adoptó normas en el ámbito del transporte de los animales con el fin de eliminar los obstáculos técnicos al comercio de animales vivos y permitir el buen funcionamiento de las organizaciones de mercado, garantizando al mismo tiempo un nivel satisfactorio de protección de los animales en cuestión.

[...]

(12) El transporte con fines comerciales no se limita a los transportes que implica[n] un intercambio inmediato de dinero, bienes o servicios. El transporte con fines comerciales incluye, en particular, los transportes que producen o intentan producir, directa o indirectamente, un beneficio.

[...]

(21) Los équidos registrados, definidos en la letra c) del artículo 2 de la Directiva 90/426/CEE [del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a las condiciones de policía sanitaria que regulan los movimientos de équidos y las importaciones de équidos procedentes de países terceros (DO L 224, p. 42), en su versión modificada por la Directiva 2004/68/CE (DO L 139, p. 320)], se transportan frecuentemente con fines no comerciales de acuerdo con los objetivos generales del presente Reglamento. Dada la naturaleza de esos movimientos, aparece adecuado no aplicar algunas disposiciones cuando los équidos registrados se transporten para competiciones, carreras, actos culturales o cría. [...]»

4 El artículo 1, apartados 1 y 5, de dicho Reglamento establece:

«1. El presente Reglamento se aplicará al transporte de animales vertebrados vivos dentro de la Comunidad, incluidos los controles específicos de las partidas de animales que entran o salen del territorio aduanero de la Comunidad realizados por los funcionarios competentes.

[...]

5. El presente Reglamento no se aplicará al transporte de animales que no se efectúe en relación con una actividad económica [...]»

5 El artículo 33 del citado Reglamento tiene el siguiente tenor:

«La Directiva 91/628[...] [...] quedará[...] derogad[a] a partir del 5 de enero de 2007. Las referencias a la Directiva [...] derogad[a] se entenderán hechas al presente Reglamento.»

Directiva 90/425

6 Los considerandos segundo a quinto de la Directiva 90/425 tienen el siguiente tenor:

«Considerando que el funcionamiento armonioso de las organizaciones comunes de mercado para los animales, y los productos de origen animal, implica la desaparición de los obstáculos veterinarios y zootécnicos que frenan el desarrollo de los intercambios intracomunitarios de los animales y productos considerados; que, a este respecto, la libre circulación de los animales y de los productos agrícolas constituye un elemento fundamental de las organizaciones comunes de mercado y debe facilitar tanto el desarrollo racional de la producción agrícola como el empleo óptimo de los factores de producción;

Considerando que, en el ámbito veterinario, actualmente se utilizan las fronteras para efectuar controles encaminados a garantizar la protección de la salud pública y animal;

Considerando que el objetivo final es limitar los controles veterinarios al lugar de partida; que, para lograr este objetivo, es necesario armonizar las exigencias esenciales de la protección de la sanidad animal;

Considerando que, ante la realización del mercado interior, es conveniente, a la espera de la realización de dicho objetivo, hacer hincapié en los controles que deben efectuarse en el lugar de partida y en la organización de los controles que puedan llevarse a cabo en el lugar de destino; que tal solución lleva a abandonar la posibilidad de efectuar los controles veterinarios en las fronteras internas de la Comunidad y que en este contexto se justifica el mantenimiento de un certificado sanitario y de un documento de identificación previstos en la normativa comunitaria».

7 El artículo 1 de la Directiva 90/425 establece:

«Los Estados miembros velarán para que los controles veterinarios sobre los animales vivos y productos objeto de las directivas enumeradas en el Anexo A o sobre los contemplados en el párrafo primero del artículo 21, que se destinen a intercambios no sigan realizándose en las fronteras, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7, sino que se efectúen de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva.

[...]

La presente Directiva no se aplicará a los controles veterinarios de los movimientos entre Estados miembros de animales de compañía, sin carácter comercial, y acompañados de una persona física que sea responsable de los animales durante el movimiento.»

8 En virtud del artículo 2, de dicha Directiva:

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

[...]

3) intercambios: los intercambios entre Estados miembros, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 9 del Tratado [CEE];

[...]»

9 El artículo 12 de la citada Directiva dispone:

«Los Estados miembros velarán para que todos los agentes que efectúen intercambios intracomunitarios de los animales y/o productos contemplados en el artículo 1:

a) deban inscribirse previamente, a petición de la autoridad competente, en un registro oficial;

b) lleven un registro en el que se mencionen las entregas y, para los destinatarios contemplados en el inciso iii) de la letra b) del apartado 1 del artículo 5, el destino ulterior de los animales o productos.

Este registro deberá conservarse durante un plazo a fijar por la autoridad nacional competente para presentarse, a instancias de la misma, a la autoridad competente.»

10 El anexo A de la Directiva 90/425 enumera, en particular, las Directivas que establecen controles veterinarios que deben efectuarse en animales vivos y que deberán llevarse a cabo según lo establecido en la misma. Entre ellas figura la Directiva 91/628.

Reglamento (CE) nº 998/2003

11 El Reglamento (CE) nº 998/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por el que se aprueban las normas zoosanitarias aplicables a los desplazamientos de animales de compañía sin ánimo comercial, y se modifica la Directiva 92/65/CEE del Consejo (DO L 146, p. 1), fue derogado por el Reglamento (UE) nº 576/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo a los desplazamientos sin ánimo comercial de animales de compañía (DO L 178, p. 1). Sin embargo, dada la fecha de los hechos del litigio principal, les resulta aplicable el Reglamento nº 998/2003. El artículo 1 de dicho Reglamento tenía el siguiente tenor:

«El presente Reglamento establece las normas zoosanitarias aplicables a los desplazamientos de animales de compañía sin ánimo comercial, así como las reglas aplicables al control de dichos desplazamientos.»

12 El artículo 2, párrafo primero, de dicho Reglamento establecía:

«El presente Reglamento se aplicará a los desplazamientos, de un Estado miembro a otro o procedentes de terceros países, de animales de compañía de las especies contempladas en la lista que figura en el anexo I.»

13 El artículo 3, letra a), del citado Reglamento disponía:

«A efectos del presente Reglamento se entenderá por:

a) animales de compañía: los animales de las especies incluidas en la lista que figura en el anexo I que acompañen a su propietario o a una persona física que se responsabilice de los mismos en nombre del propietario durante el desplazamiento, y que no se destinen a una operación de venta o de transmisión de propiedad;

[...]»

14 Entre las especies de animales mencionadas en el anexo I del Reglamento nº 998/2003 figuraban, en la parte A, los perros.

Derecho alemán

15 El artículo 4 del Reglamento de prevención de epizootias en el mercado interior (Binnenmarkt-Tierseuchenschutz-Verordnung; en lo sucesivo, «Reglamento de prevención de epizootias»), que tiene por objeto trasponer, en particular, el artículo 12, letra a), de la Directiva 90/425, tiene el siguiente tenor:

«Quien, con fines comerciales, pretenda:

1. trasladar o introducir en el ámbito intracomunitario animales o bienes de los mencionados en el anexo 1, o

2. transportar animales domésticos de pezuña en el marco de un transporte intracomunitario o de una importación, deberá comunicarlo a la autoridad competente antes de emprender la actividad. Estarán exentas de esta obligación las empresas sujetas a autorización con arreglo a los artículos 15, apartados 1 o 3, o 14 del Reglamento de epizootias en peces [Fischseuchen-Verordnung], y las empresas que estén registradas o hayan sido autorizadas en

otro Estado miembro para una actividad de las mencionadas en la primera frase de este artículo. La autoridad competente inscribirá a las empresas declaradas en un registro, asignándoles un número de registro.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

16 Pfotenhilfe-Ungarn es una asociación registrada y declarada de utilidad pública a efectos del Derecho fiscal nacional, que tiene por objeto fomentar la protección de los animales y practicarla de forma activa. Ofrece, entre otros, a través de su sitio web, la entrega de perros sin dueño que, en su mayoría, han sido recogidos por asociaciones protectoras de animales en Hungría. Cuando alguien desea acoger un perro, Pfotenhilfe-Ungarn celebra con él un «contrato de protección», por el que dicha persona se compromete a cuidar debidamente al perro y a abonar un importe que suele ascender a 270 euros. Una vez celebrados los contratos, miembros de Pfotenhilfe-Ungarn transportan los perros de que se trata a Alemania, donde los entregan a quienes han aceptado acogerlos. Sin embargo, no se produce ninguna transmisión de la propiedad de los perros en favor de tales personas y, en caso de incumplimiento del «contrato de protección», Pfotenhilfe-Ungarn se reserva el derecho de rescisión. De esta manera, entregó más de 2 000 perros entre los años 2007 y 2012.

17 El 29 de diciembre de 2009, Pfotenhilfe-Ungarn inició el transporte de treinta y nueve perros desde Hungría hasta Alemania. Al existir dudas sobre el estado zoosanitario y de vacunación de uno de los perros transportados, el Ministerio ordenó a las autoridades veterinarias locales, mediante circular, que controlaran a todos los animales que formaban parte de dicho transporte.

18 El Ministerio consideró al respecto que Pfotenhilfe-Ungarn no podía acogerse a las condiciones zoosanitarias aplicables a los desplazamientos no comerciales de animales de compañía, previstas por el Reglamento (CE) nº 998/2003, ya que el transporte y la entrega de animales que ella organiza entran en el ámbito de una actividad económica. En consecuencia, es aplicable el Reglamento nº 1/2005, por lo que Pfotenhilfe-Ungarn está obligada a respetar las obligaciones de declaración y de registro previstas por la normativa nacional zoosanitaria, en particular, por el artículo 4 del Reglamento de prevención de epizootias.

19 El recurso interpuesto por Pfotenhilfe-Ungarn contra dicha decisión del Ministerio fue desestimado por el Verwaltungsgericht (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo). A su vez, el Oberverwaltungsgericht (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo) desestimó el recurso de apelación de Pfotenhilfe-Ungarn contra la sentencia del Verwaltungsgericht. Por ello interpuso un recurso de «revisión» de la sentencia del Oberverwaltungsgericht ante el tribunal remitente, a saber, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo).

20 El tribunal remitente se pregunta, en primer lugar, si puede excluirse la aplicación del Reglamento nº 1/2005 al litigio principal, ya que dicho Reglamento, en virtud de su artículo 1, apartado 5, «no se aplicará al transporte de animales que no se efectúe en relación con una actividad económica». Más concretamente, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre qué alcance debe darse al concepto de «actividad económica» que figura en dicha disposición, y sobre la pertinencia al respecto de que exista un beneficio o un ánimo de lucro, a la vista, en particular, de los considerandos 12 y 21 de dicho Reglamento.

21 En segundo lugar, el tribunal remitente desea saber en qué condiciones puede calificarse a alguien de «agente que efectúa intercambios intracomunitarios», en el sentido del artículo 12 de la Directiva 90/425 («Unternehmer» en la versión alemana de dicha Directiva). Según dicho tribunal, no cabe duda de que Pfotenhilfe-Ungarn lleva a cabo intercambios intracomunitarios, en el sentido de dicha disposición. En cambio, es dudoso que dicha asociación pueda calificarse de «empresa» («Unternehmen» en la versión alemana), ya que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia exige al efecto el ejercicio de una actividad económica.

22 Dadas estas circunstancias, el Bundesverwaltungsgericht decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Estamos ante un transporte de animales que no se efectúa en relación con una actividad económica, en el sentido del artículo 1, apartado 5, del Reglamento (CE) nº 1/2005, cuando dicho transporte lo realiza una asociación protectora de animales declarada de utilidad pública y está destinado a la entrega de perros sin dueño a terceros a cambio de una contraprestación ("un importe módico — 'Schutzgebühr'") que

a) no llega a cubrir, o cubre estrictamente, los gastos ocasionados a la asociación por el animal, el transporte y la entrega al nuevo dueño;

b) excede de dichos gastos, pero el beneficio se dedica a financiar los gastos en que se incurre para buscar hogar a otros animales sin dueño, los gastos ocasionados por animales sin dueño u otros proyectos de protección de animales para los que falta financiación?

2) ¿Estamos ante un agente que efectúa intercambios intracomunitarios, en el sentido del artículo 12 de la Directiva 90/425/CEE, cuando una asociación protectora de animales declarada de utilidad pública traslada animales sin dueño a Alemania y los entrega a terceros a cambio de un importe módico ("Schutzgebühr") que

a) no llega a cubrir, o cubre estrictamente, los gastos ocasionados a la asociación por el animal, el transporte y la entrega al nuevo dueño;

b) excede de dichos gastos, pero el beneficio se dedica a financiar los gastos en que se incurre para buscar hogar a otros animales sin dueño, los gastos ocasionados por animales sin dueño u otros proyectos de protección de animales para los que falta financiación?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

23 Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el concepto de «actividad económica», con arreglo al artículo 1, apartado 5, del Reglamento nº 1/2005, debe interpretarse en el sentido de que incluye una actividad como la controvertida en el litigio principal, relativa al transporte de perros sin dueño, de un Estado miembro a otro, efectuado por una asociación de utilidad pública al objeto de entregar dichos perros a quienes se comprometieron a acogerlos a cambio del pago, por estos últimos, de un importe que en principio cubre los gastos en que dicha asociación incurrió al efecto.

24 A este respecto, procede señalar, de entrada, que el Reglamento nº 1/2005 no precisa el alcance del concepto de «actividad económica». Ahora bien, a falta de definición de tal concepto en el Derecho de la Unión, éste debe interpretarse a la vista, en particular, de su contexto y de los objetivos perseguidos por el legislador de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, apartado 31 y jurisprudencia citada).

25 En lo que atañe, en primer lugar, al contexto en el que dicho concepto se inscribe, procede señalar que, según el artículo 1, apartado 5, del Reglamento nº 1/2005, este último «no se aplicará al transporte de animales que no se efectúe en relación con una actividad económica». Dicha disposición no distingue las actividades económicas que persiguen la obtención de un beneficio de las que carecen de ánimo de lucro.

26 Sin embargo, el considerando 12 del Reglamento nº 1/2005 establece que el transporte con fines comerciales no se limita a los transportes que implican un intercambio inmediato de dinero, bienes o servicios y que incluye, en particular, los transportes que producen o intentan producir, directa o indirectamente, un beneficio. No obstante, de dicho considerando no puede deducirse, a diferencia de lo que sostiene Pfotenhilfe-Ungarn en sus observaciones escritas, que toda actividad económica requiera la existencia o la intención de obtener un beneficio.

27 En efecto, del considerando 21 de dicho Reglamento se deduce que no se excluye que, incluso los transportes operados sin fines comerciales puedan, en ciertos casos, considerarse en el ámbito de una actividad económica, en el sentido del artículo 1, apartado 5, del Reglamento nº 1/2005. En efecto, según indica dicho considerando, los équidos registrados se transportan frecuentemente con fines no comerciales, en particular para participar en carreras o en manifestaciones culturales. Aunque tales transportes no tienen carácter comercial deben, en principio, efectuarse con pleno respeto de las disposiciones de dicho Reglamento.

28 También procede abordar el contexto más amplio en el que se inserta el artículo 1, apartado 5, del Reglamento nº 1/2005.

29 La base jurídica de dicho Reglamento se encuentra en el artículo 37 CE (actualmente artículo 43 TFUE), por lo que pertenece al ámbito de la política del mercado interior. Según jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, una importación de mercancías o una prestación de servicios remunerada deben considerarse actividades económicas en el sentido del Tratado (véanse, en este sentido, las sentencias C-275/92, EU:C:1994:119, apartado 19; Meca-Medina y Majcen/Comisión, C-519/04 P, EU:C:2006:492, apartados 22 y 23, y Olympique Lyonnais, C-325/08, EU:C:2010:143, apartados 27 y 28). El factor decisivo que permite considerar que una actividad tiene carácter económico reside en el hecho de que no debe ejercerse sin contrapartida (véase, en este sentido, la sentencia Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, apartado 32).

30 Sin embargo, para que una actividad pueda calificarse de económica no es necesario que se ejerza con ánimo de lucro (véanse, en este sentido, las sentencias Smits y Peerbooms, C-157/99, EU:C:2001:404, apartados 50 y 52, y Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, apartado 33).

31 De ello resulta que una actividad como la controvertida en el litigio principal —de transporte regular de un elevado número de perros, ejercida por una asociación de utilidad pública al objeto de destinar esos animales a particulares, que los reciben sobre la base de un contrato que establece, en particular, el pago de una cantidad de dinero a dicha asociación— se efectúa en relación con una actividad económica, en el sentido del artículo 1, apartado 5, del Reglamento nº 1/2005, aun cuando dicha asociación no persiga ni obtenga beneficio alguno.

32 Tal conclusión no queda desvirtuada por el hecho de que la plena propiedad de los perros no se transmite a quienes los acogen. En todo caso, actividades como las de Pfotenhilfe-Ungarn pueden considerarse una prestación de servicios a tales personas y, por tanto, «actividades económicas» en el sentido del artículo 1, apartado 5, del Reglamento nº 1/2005.

33 En segundo lugar, tal interpretación queda corroborada por los objetivos perseguidos por el Reglamento nº 1/2005, a saber, la protección de los animales durante el transporte, que es el principal objetivo de dicho Reglamento, así como la eliminación de los obstáculos técnicos al comercio de animales vivos y el buen funcionamiento de las organizaciones de mercado, evocados en el considerando 2 del mismo (véase, en este sentido, la sentencia Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, apartado 44).

34 Habida cuenta de dichos objetivos, el concepto de actividad económica no puede interpretarse de manera restrictiva. Limitar el alcance del Reglamento nº 1/2005 a actividades económicas ejercidas con ánimo de lucro pondría en riesgo, en particular, según ha señalado la Abogado General en el punto 53 de sus conclusiones, el principal objetivo de dicho Reglamento, recordado en el apartado anterior de la presente sentencia.

35 De ello se deduce que el concepto de «actividad económica», con arreglo al artículo 1, apartado 5, del Reglamento nº 1/2005, debe interpretarse en el sentido de que incluye una actividad como la controvertida en el litigio principal, relativa al transporte de perros sin dueño, de un Estado miembro a otro, efectuado por una asociación de utilidad pública al objeto de entregar esos perros a quienes se comprometieron a acogerlos a cambio del pago, por estos últimos, de un importe que cubre, en principio, los gastos en que dicha asociación incurrió al efecto.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

36 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el tribunal remitente pretende dilucidar si el concepto de «agente que efectúa intercambios intracomunitarios», con arreglo al artículo 12 de la Directiva 90/425, debe interpretarse en el sentido de que contempla, en particular, una asociación de utilidad pública que transporta perros sin dueño de un Estado miembro a otro al objeto de entregar tales perros a quienes se comprometieron a acogerlos a cambio del pago, por estos últimos, de un importe que cubre, en principio, los gastos en que dicha asociación incurrió al efecto.

37 Procede examinar, en un primer momento, si la Directiva 90/425 se aplica a un asunto como el litigio principal.

38 Conforme a su artículo 1, párrafo cuarto, dicha Directiva no se aplicará a los controles veterinarios de los movimientos entre Estados miembros de animales de compañía, sin carácter comercial y acompañados de una persona física que sea responsable de los animales durante el movimiento. Tales movimientos se regulan por el Reglamento nº 998/2003, siempre que los animales vayan acompañados por su propietario o por una persona física que se responsabilice de los mismos en nombre del propietario durante el desplazamiento y que no se destinen a una operación de venta o de transmisión de propiedad.

39 A este respecto, procede señalar que la excepción prevista por el artículo 1, párrafo cuarto, de la Directiva 90/425 precisa que el animal de compañía debe ir acompañado por una persona física que se responsabilice de él durante el movimiento. Por tanto, no es válido, a efectos de esta excepción, el transporte efectuado bajo la responsabilidad de una persona jurídica. Incumbe al tribunal nacional realizar las verificaciones necesarias al respecto.

40 En todo caso, dicha excepción sólo afecta a los desplazamientos de animales de compañía entre Estados miembros sin carácter comercial alguno. Aunque una asociación como Pfotenhilfe-Ungarn —declarada de utilidad pública— no tiene ánimo de lucro ni finalidad comercial, existe, tal como la Abogado General ha señalado en el punto 57 de sus conclusiones, cierto grado de similitud entre la actividad consistente en entregar perros a quienes se comprometieron a acogerlos a cambio del pago, por estos últimos, de un determinado importe y la actividad consistente en la venta de perros en una tienda de animales de compañía. Por tanto, el primer tipo de actividad no puede considerarse sin carácter comercial en el sentido del artículo 1, párrafo cuarto, de la Directiva 90/425.

41 En consecuencia, el litigio principal entra en el ámbito de aplicación de la Directiva 90/425.

42 Procede examinar, de este modo, en un segundo momento, si una asociación declarada de utilidad pública, como Pfotenhilfe-Ungarn, puede considerarse un «agente que efectúa intercambios intracomunitarios» de animales, en el sentido del artículo 12 de la Directiva 90/425.

43 De la resolución de remisión se deduce que el tribunal remitente, refiriéndose a la versión alemana del concepto de «agente» («Unternehmer»), se pregunta si dicho concepto coincide con el de «empresa» («Unternehmen»), de manera que, según dicho tribunal, sólo podrían calificarse de «agentes» quienes ejercieran una actividad económica.

44 Es cierto que, tal como ha señalado la Abogado General en el punto 62 de sus conclusiones, algunas versiones lingüísticas de la Directiva 90/425 emplean un término que sugiere el ejercicio de una actividad económica, incluso un ánimo de lucro, en particular las versiones alemana, inglesa, neerlandesa y sueca, que emplean respectivamente los términos «Unternehmer», «dealers», «handelaars» y «handlare». Sin embargo, otras versiones lingüísticas de dicha Directiva como, en particular, la española («agentes»), la danesa («erhvervsdrivende»), la francesa («opérateurs»), la italiana («operatori»), la portuguesa («operadores») y la rumana («operatorii») emplean un término cuyo alcance resulta más neutro y general.

45 Así pues, el concepto de agente no constituye un requisito distinto, ya que el criterio pertinente para la aplicabilidad del artículo 12 de la Directiva 90/425 está referido a las actividades que el agente realiza, a saber, los «intercambios intracomunitarios».

46 Por lo que respecta a este último concepto, del artículo 2, punto 3, de la Directiva 90/425 se desprende que se trata de intercambios entre Estados miembros, en el sentido del artículo 28 TFUE, apartado 1. Con arreglo a esta última disposición, que figura en el título II relativo a la libre circulación de mercancías, la unión aduanera se extiende a todos los intercambios de mercancías.

47 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, debe entenderse por «mercancías», en el sentido de dicha disposición, productos que pueden valorarse en dinero y que, como tales, pueden ser objeto de transacciones comerciales (sentencia Comisión/Italia, 7/68, EU:C:1968:51, p. 626). Tal definición incluye los animales (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Bélgica, C-100/08, EU:C:2009:537, apartado 83). Tal como la Abogado General ha señalado en el punto 63 de sus conclusiones, las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre circulación de mercancías se aplican, en principio, con independencia de que las mercancías en cuestión sean o no trasladadas más allá de las fronteras nacionales para su venta o reventa o bien para uso personal o consumo (véase, en este sentido, la sentencia Schumacher, 215/87, EU:C:1989:111, apartado 22).

48 En consecuencia, el carácter lucrativo de la actividad que el agente realiza no es determinante para que ésta pueda calificarse de «intercambios intracomunitarios», en el sentido del artículo 12 de la Directiva 90/425.

49 Por último, según sus considerandos 2 a 4, dicha Directiva pretende, en el contexto de la realización del mercado interior, suprimir los obstáculos al desarrollo de los intercambios intracomunitarios de animales, limitando, en particular, los controles veterinarios al lugar de partida, lo que implica una armonización de las exigencias esenciales relativas a la protección de la salud pública y de la sanidad animal.

50 Por tanto, procede interpretar el artículo 12 de la Directiva 90/425 —según el cual todos los agentes que efectúan intercambios intracomunitarios de los animales contemplados por ella deberán, a petición de la autoridad competente, inscribirse previamente en un registro oficial y llevar un registro en el que se mencionen las entregas— a la luz de tal objetivo. El registro oficial de los agentes y el registro de las entregas permiten a las autoridades competentes, tanto del Estado miembro de origen como del Estado miembro de destino, efectuar controles veterinarios regulares y controles veterinarios de sondeo, necesarios para alcanzar los objetivos de dicha Directiva.

51 En una situación como la controvertida en el litigio principal, en la que un elevado número de perros sin dueño, cuyo estado de salud, tal como Pfotenhilfe-Ungarn y la Comisión Europea señalaron ante el Tribunal de Justicia en la vista, generalmente es peor que el de los demás perros, fueron transportados

en grupo desde un Estado miembro a otro, el objetivo perseguido por la Directiva 90/425, de supresión de los obstáculos al desarrollo de los intercambios intracomunitarios de animales y de armonización de las reglas relativas a la protección de la salud pública y de la sanidad animal, no podría alcanzarse si a dicha situación no se aplicara el artículo 12 de la citada Directiva.

52 En consecuencia, procede responder a la segunda cuestión prejudicial planteada que el concepto de «agente que efectúa intercambios intracomunitarios», con arreglo al artículo 12 de la Directiva 90/425, debe interpretarse en el sentido de que contempla, en particular, una asociación de utilidad pública que transporta perros sin dueño de un Estado miembro a otro, con el fin de entregar tales perros a quienes se comprometieron a acogerlos a cambio del pago, por estos últimos, de un importe que cubre, en principio, los gastos en que dicha asociación incurrió al efecto.

Costas

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

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

1) **El concepto de «actividad económica», con arreglo al artículo 1, apartado 5, del Reglamento (CE) nº 1/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas y por el que se modifican las Directivas 64/432/CEE y 93/119/CE y el Reglamento (CE) nº 1255/97, debe interpretarse en el sentido de que incluye una actividad como la controvertida en el litigio principal, relativa al transporte de perros sin dueño, de un Estado miembro a otro, efectuado por una asociación de utilidad pública al objeto de entregar esos perros a quienes se comprometieron a acogerlos a cambio del pago, por estos últimos, de un importe que cubre, en principio, los gastos en que dicha asociación incurrió al efecto.**

2) **El concepto de «agente que efectúa intercambios intracomunitarios», con arreglo al artículo 12 de la Directiva 90/425/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del mercado interior, en su versión modificada por la Directiva 92/60/CEE del Consejo, de 30 de junio de 1992, debe interpretarse en el sentido de que contempla, en particular, una asociación de utilidad pública que transporta perros sin dueño de un Estado miembro a otro, con el fin de entregar tales perros a quienes se comprometieron a acogerlos a cambio del pago, por estos últimos, de un importe que cubre, en principio, los gastos en que dicha asociación incurrió al efecto.**

Firmas