SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 30 de junio de 2011 *

En el asunto C-485/09,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Finanzgericht Hamburg (Alemania), mediante resolución de 27 de octubre de 2009, recibida en el Tribunal de Justicia el 1 de diciembre de 2009, en el procedimiento entre

Viamex Agrar Handels GmbH

y

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. A. Rosas, en funciones de Presidente de la Sala Sexta, y el Sr. U. Lõhmus (Ponente) y la Sra. P. Lindh, Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;
Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de noviembre de 2010;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Viamex Agrar Handels GmbH, por el Sr. K. Landry, Rechtsanwalt;

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. F. Wilman y B. Schima, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del capítulo VII, sección 48, punto 5, del anexo 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/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) (en lo sucesivo, «Directiva 91/628»), así como del artículo 5, apartado 3, 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 por exportación en lo referente al bienestar de los animales vivos de la especie bovina durante su transporte (DO L 82, p. 19).

2 Dicha petición se formuló en el marco de un litigio entre Viamex Agrar Handels GmbH (en lo sucesivo, «Viamex») y el Hauptzollamt Hamburg-Jonas (autoridad aduanera de Hamburgo-Jonas), relativo a restituciones por la exportación de animales vivos de la especie bovina hacia Egipto.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 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 (DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 157), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 2634/97 del Consejo, de 18 diciembre de 1997 (DO L 356, p. 13) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 805/68»), establece que el pago de las restituciones por exportación de animales vivos estará sujeto al respeto de la normativa comunitaria sobre el bienestar animal y, particularmente, de las disposiciones relativas a la protección de los animales durante su transporte.

4 Las disposiciones de desarrollo del Reglamento nº 805/68 fueron dictadas por el Reglamento nº 615/98.

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

6 A tenor del artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 615/98, la restitución por 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 apartado 2 de dicho artículo 5, los informes de control contemplados en el artículo 4 de dicho Reglamento o cualquier otro elemento que obre en su poder referente al cumplimiento del artículo 1 de dicho Reglamento, que se ha infringido la Directiva 91/628.

7 El noveno considerando de la Directiva 91/628 enuncia que «las normas propuestas deben garantizar una protección más eficaz de los animales durante su transporte».

8 El artículo 2, apartado 2, de la Directiva 91/628 establece las definiciones siguientes:

«a) "medio de transporte": las partes reservadas a la carga y transporte de animales en los vehículos de carretera, los vehículos que circulen por raíles, los barcos y las aeronaves, o los contenedores para el transporte por tierra, mar o aire;

b) "transporte": todo desplazamiento de animales que se efectúe con un medio de transporte y que implique carga y descarga de los animales;

[…]

g) “trayecto”: el transporte desde el lugar de salida hasta el lugar de destino;

h) “tiempo de descanso”: un período continuo en el transcurso del viaje durante el cual no se desplaza a los animales en ningún medio de transporte;

[…]»

9 El capítulo VII del anexo de la Directiva 91/628, titulado «Intervalos de suministro de agua, de alimentación y tiempos de viaje y descanso», dispone en su sección 48:

«1. Los requisitos establecidos en el presente capítulo serán aplicables al transporte de animales de las especies mencionadas en la letra a) del apartado 1 del artículo 1, excepto al transporte aéreo, cuyas disposiciones figuran en los puntos 27 a 29 de la letra E del capítulo I.

2. El tiempo de viaje para animales de las especies contempladas en el punto 1 no superará las ocho horas.

3. El tiempo máximo de viaje contemplado en el punto 2 podrá ampliarse cuando el vehículo de transporte reúna los siguientes requisitos adicionales:

[…]

— la cantidad de forraje a bordo del vehículo ha de ser la apropiada, en función de las especies de animales transportadas y de la duración del viaje;

[…]

4. Los intervalos de suministro de agua y de alimentación y los tiempos de viaje y de descanso, cuando se utilicen vehículos de carretera que reúnan los requisitos mencionados en el punto 3 serán los siguientes:

   a) […] los terneros, corderos, cabritos y potros […] así como […] los lechones […]

   b) Los cerdos […]

   c) Los solípedos domésticos […]

   d) Todos los demás animales de las especies contempladas en el punto 1 deberán tener un descanso suficiente de una hora al menos, después de 14 horas de transporte, en especial para suministrarles agua y, si fuera necesario, alimento. Tras este período de descanso, podrá proseguirse su transporte durante 14 horas más.

5. Al término del tiempo de viaje establecido, los animales serán descargados, se les suministrará agua y alimentos y descansarán durante al menos 24 horas.

6. Los animales no deberán transportarse por tren si el tiempo máximo de viaje es superior al previsto en el punto 2. No obstante, los tiempos de viaje previstos en el punto 4 serán aplicables si se cumplen las condiciones previstas en los puntos 3 y 4 exceptuados los tiempos de descanso.

7. a) Los animales no deberán transportarse por mar cuando la duración máxima del viaje sea superior a la prevista en el punto 2, salvo si se cumplen las condiciones previstas en los puntos 3 y 4 exceptuados los tiempos de viaje [y] de descanso.

   b) En caso de transporte marítimo que una de manera regular y directa dos puntos geográficos de la Comunidad mediante vehículos cargados en buques y sin descargar a los animales, deberá preverse un descanso de 12 horas tras la descarga de los animales en el puerto de destino o en un punto próximo, excepto cuando la duración del transporte marítimo permita incluir el viaje en el plan general de los puntos 2 a 4.

8. Los tiempos de viaje previstos en los puntos 3, 4 y en la letra b) del punto 7 podrán prolongarse dos horas en beneficio de los animales, habida cuenta, en particular, de la proximidad al lugar de destino.

[…]»

Derecho nacional

10 El Reglamento en materia de protección de los animales durante el transporte (Tierschutztransportverordnung), de 25 de febrero de 1997 (BGBl. I, p. 348), vigente en la época correspondiente a los hechos del litigio principal, establecía en su artículo 24, en lo que atañe a la limitación de los transportes:

«1. Si el punto de partida y el lugar de destino están ubicados en territorio nacional, la duración máxima del transporte de ganado destinado al sacrificio será de ocho horas. […]

2. En el transporte de otros tipos de ganado distinto al mencionado en el apartado 1, al término de un máximo de ocho horas de viaje el transportista y el ordenante del transporte deberán garantizar que se descarguen los animales y que, en la pausa de 24 horas, se les suministre agua y alimentos en un punto de parada autorizado por la autoridad competente […]

[…]

5. Las disposiciones de los apartados 2 y 3 en relación con el anexo 2 respecto a la descarga y los tiempos de descanso no serán aplicables al transporte por ferrocarril y marítimo [de animales].»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

11 El 12 de octubre de 2000, Viamex declaró ante el Hauptzollamt de Itzehoe la exportación de 20 bovinos vivos hacia Egipto y solicitó, el 26 de octubre de 2000, la concesión de restituciones a la exportación ante el Hauptzollamt Hamburg-Jonas (en lo sucesivo, «Hauptzollamt»). Los animales fueron transportados por ferrocarril desde Husum (Alemania) hasta Rasa (Croacia) antes de ser embarcados en un buque.

12 De la resolución de remisión se desprende que, según el plan de transporte, la carga de los animales en Husum tuvo lugar el 12 de octubre de 2000 entre las 11.30 y las 18 horas. El tren partió de Husum hacia las 20.10 horas. Tras una parada, el 13 de octubre de 2000, en Jesenice (Eslovenia), donde se suministró agua y alimentos a los animales entre las 21 y las 22.30 horas, el transporte ferroviario llegó a Rasa el 14 de octubre de 2000, hacia las 5.30 horas.

13 Mediante resolución de 9 de agosto de 2005, el Hauptzollamt, tras analizar dicho plan de transporte, desestimó la solicitud de restitución por considerar que el transporte duró 33 horas y 20 minutos y que, de este modo, excedió de la duración máxima de transporte de 28 horas prevista en el capítulo VII, sección 48, del anexo de la Directiva 91/628.

14 En su reclamación contra esta resolución, Viamex adujo en particular que, puesto que la duración del transporte ferroviario se atuvo a las disposiciones nacionales, era desleal denegarle la restitución a la exportación.

15 Mediante resolución de 24 de mayo de 2006, el Hauptzollamt desestimó dicha reclamación debido a que, con ocasión de un control de los transportes ferroviarios, la Comisión Europea constató que la duración media del transporte de Husum a Rasa era de 36 horas y 35 minutos, siendo así que, según los horarios de los transportes de animales proporcionados a las autoridades veterinarias por la sección de «cargamento» de los ferrocarriles alemanes, la duración del transporte de que se trata en el litigio principal ascendía a 34 horas y 41 minutos. Por tanto, resulta que este transporte no sólo sobrepasó la duración máxima de transporte prevista por la Directiva 91/628, sino que, además, no se respetó el período de descanso de 24 horas impuesto por dicha Directiva cuando se alcanza la duración máxima de transporte.

16 En su recurso interpuesto el 26 de junio de 2006, Viamex subrayó nuevamente que, conforme a las disposiciones nacionales que transponen la Directiva 91/628 al ordenamiento jurídico alemán, las disposiciones relativas al tiempo de descanso y a la duración del transporte no se aplican a los transportes por ferrocarril.

17 Según el Finanzgericht Hamburg, la solución del litigio principal depende de determinar si Viamex infringió las normas previstas en el capítulo VII, sección 48, punto 5,

del anexo de la Directiva 91/628, según las cuales, al término del tiempo de viaje establecido, los animales deben ser descargados, recibir agua y alimentos y descansar durante al menos 24 horas. El referido órgano jurisdiccional se pregunta si es posible deducir de la posición sistemática de esta disposición que ésta únicamente se aplica al transporte por carretera.

18 Asimismo, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si, en casos como los del litigio principal, está obligado a examinar si la autoridad nacional competente ha aplicado lo dispuesto en el artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 615/98 respetando el principio de proporcionalidad. A este respecto, opina que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que algunas infracciones, en particular las que no acarrean la muerte de los animales, no suponen automáticamente la pérdida del derecho a la restitución por exportación, de modo que la autoridad competente ha de pronunciarse sobre el mantenimiento, la reducción o la denegación de tal restitución, respetando dicho principio.

19 En estas circunstancias, el Finanzgericht Hamburg decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Es aplicable al transporte por ferrocarril la sección 48, punto 5, del capítulo VII del anexo de la Directiva 91/628 […]?

2) En casos en los que el incumplimiento de la Directiva 91/628 […] no haya supuesto la muerte de los animales, ¿incumbe al órgano jurisdiccional el deber general de analizar si las autoridades competentes del Estado miembro han aplicado, respetando el principio de proporcionalidad, la disposición del artículo 5, apartado 3, del Reglamento […] nº 615/98 […]?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión

20 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia, en esencia, si el capítulo VII, sección 48, punto 5, del anexo de la Directiva 91/628 se aplica al transporte por ferrocarril.

21 Viamex se basa en una interpretación sistemática de dicho capítulo para considerar que el punto 5 de su sección 48 no es aplicable a ese tipo de transporte. A su entender, según este método de interpretación, la mencionada sección se refiere, en sus puntos 2 a 5, al transporte en camión, en sus puntos 6 y 7, respectivamente, a los transportes ferroviario y marítimo, y, en sus puntos 8 y 9, a todo medio de transporte.

22 A este respecto, es preciso señalar que el capítulo VII, sección 48, punto 5, del anexo de la Directiva 91/628 dispone en términos generales que, al término del tiempo de viaje establecido, los animales serán descargados, se les suministrará agua y alimentos y descansarán durante al menos 24 horas.

23 Ningún elemento de ese punto 5 ni de ninguna otra disposición de la Directiva 91/628 da a entender que el legislador de la Unión haya querido limitar el ámbito de aplicación de dicho punto únicamente al transporte por carretera.

24 En efecto, del tenor literal de los diferentes puntos del capítulo VII, sección 48, del anexo de la Directiva 91/628 resulta que aquellos cuyo ámbito de aplicación se limita a un medio de transporte concreto contienen una precisión expresa al respecto. Así, del texto de los puntos 4, 6 y 7 de esa sección 48 se desprende que éstos se aplican respectivamente a los transportes por carretera, ferroviario y marítimo. Dado que el punto 5 de esa sección no contiene tal precisión, procede considerar que se refiere a todos los medios de transporte.

25 En estas circunstancias, es preciso estimar que el capítulo VII, sección 48, punto 5, del anexo de dicha Directiva se aplica asimismo al transporte por ferrocarril.

26 Por un lado, esta interpretación se ve confirmada por el sistema de las disposiciones de la Directiva 91/628. En efecto, se desprende de las definiciones de los conceptos de «transporte» y de «tiempo de descanso» ofrecidas en el artículo 2, apartado 2, de esta Directiva que los períodos situados entre la carga de los animales en un medio de transporte y su descarga de éste entran necesariamente dentro del transporte, o bien del descanso. Pues bien, en la medida en que consta que las normas relativas al tiempo máximo de viaje, previstas en los puntos 2 y 3 de la sección 48 del capítulo VII del anexo de la Directiva 91/628, se aplican en particular al transporte ferroviario, procede considerar que las normas relativas al tiempo de descanso posterior al tiempo de transporte también son aplicables a dicho medio de transporte.

27 Por otro lado, esta interpretación queda corroborada por el objetivo de la Directiva 91/628, que, según su noveno considerando, consiste en garantizar una protección más eficaz de los animales durante su transporte.

28 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la primera cuestión que el capítulo VII, sección 48, punto 5, del anexo de la Directiva 91/628 se aplica, en particular, a los transportes ferroviarios.

Sobre la segunda cuestión

29 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si, en el caso de que el incumplimiento de la Directiva 91/628 no haya supuesto la muerte de los animales transportados, las autoridades competentes de los Estados miembros y los órganos jurisdiccionales de éstos, al ejercer su control, deben aplicar el artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 615/98 respetando el principio de proporcionalidad.

30 Con carácter preliminar, procede recordar que el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 38 de la sentencia de 17 de enero de 2008, Viamex Agrar Handel y ZVK (C-37/06 y C-58/06, Rec. p. I-69), en el marco de un litigio entre las mismas partes, que las autoridades competentes de los Estados miembros sólo pueden decidir el importe de la restitución por exportación en virtud de dos supuestos bien distintos establecidos en el artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 615/98. En el primer supuesto, cuando la muerte de los animales ha sido provocada por el incumplimiento de las disposiciones de la Directiva relativas a la protección de los animales durante su transporte, el legislador de la Unión no concede margen de apreciación alguno a la autoridad competente, ya que establece expresamente que no se pagará la restitución. En cambio, en el segundo supuesto, cuando la referida autoridad estime que se ha incumplido esta misma Directiva, sin que ese incumplimiento haya supuesto, sin embargo, la muerte de los animales, el legislador de la Unión concede un cierto margen de apreciación a la autoridad competente para que decida si el incumplimiento de una disposición de dicha Directiva puede implicar la pérdida, la reducción o el mantenimiento de la restitución por exportación.

31 En ese segundo supuesto, el Tribunal de Justicia ha señalado que corresponde a la autoridad competente apreciar si el incumplimiento de una disposición de la Directiva 91/628 afectó al bienestar de los animales (véanse, en este sentido, las sentencias Viamex Agrar Handel y ZVK, antes citada, apartado 44, y de 13 de marzo de 2008, Viamex Agrar Handel, C-96/06, Rec. p. I-1413, apartado 51).

32 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha considerado que el incumplimiento de la Directiva 91/628, que puede suponer la reducción o la pérdida de la restitución por exportación, se refiere únicamente a las disposiciones de esta Directiva que afecten al bienestar de los animales, es decir, a sus condiciones físicas o estado sanitario, y no a aquellas de dichas disposiciones que, en principio, no tienen tal efecto (sentencia Viamex Agrar Handel y ZVK, antes citada, apartado 42).

33 Por lo demás, el Tribunal de Justicia ha declarado que corresponde a la autoridad competente apreciar si el incumplimiento de una disposición de la Directiva 91/628 pudo rectificarse y si tal incumplimiento debe implicar la pérdida, la reducción o el mantenimiento de la restitución por exportación. Igualmente, corresponde a esta misma autoridad decidir si procede reducir la restitución por exportación a prorrata del número de animales que estime afectados por el incumplimiento de la Directiva 91/628 o si no hay que pagar dicha restitución en la medida en que el incumplimiento afectó inevitablemente al bienestar de todos los animales (véanse, en este sentido, las sentencias Viamex Agrar Handel y ZVK, antes citada, apartado 44, y Viamex Agrar Andel, antes citada, apartado 51).

34 Viamex estima que de la jurisprudencia antes citada se desprende que la aplicación del principio de proporcionalidad tiene por efecto que las autoridades competentes de los Estados miembros y los órganos jurisdiccionales de éstos deben poner en práctica un sistema de sanciones escalonadas haciendo depender la concesión de la restitución a la exportación de la ausencia de menoscabo real del bienestar de los animales durante su transporte.

35 No cabe acoger esta alegación.

36 En efecto, el Tribunal de Justicia declaró en el apartado 47 de la sentencia Viamex Agrar Handel, antes citada, que se deduce claramente del tenor del artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 615/98 que el legislador de la Unión ha querido supeditar el pago de las restituciones a la exportación al respeto de las disposiciones de la Directiva 91/628, con independencia de cualquier verificación de un perjuicio concreto sufrido por los animales durante su transporte.

37 En este sentido, el bienestar de los animales puede ponerse en peligro o quedar sin garantizar cuando no se respetan las disposiciones de la Directiva 91/628 relativas a su salud. Asimismo, en la práctica, la autoridad competente no podrá comprobar en todos los casos que, debido al incumplimiento de las citadas disposiciones, los animales han sido realmente víctimas de sufrimiento o lesiones (véase, en este sentido, la sentencia Viamex Agrar Handel, antes citada, apartados 48 y 49).

38 De la jurisprudencia citada en los apartados 32 y 33, así como 36 y 37, de la presente sentencia se desprende que el examen de la autoridad competente debería, en primer lugar, abordar la cuestión de si la disposición de la Directiva 91/628 que no se ha respetado atañe al bienestar de los animales. Si así ocurre, procede, en segundo lugar, determinar si tal incumplimiento afectaba al bienestar de todos los animales transportados o únicamente a un número limitado de aquellos para los que se ha solicitado la restitución a la exportación. En tercer lugar, la autoridad competente debería comprobar si el incumplimiento apreciado puede rectificarse. Sobre la base de estos elementos, dicha autoridad habrá de decidir si la inobservancia de una disposición de la Directiva 91/628 debe suponer la pérdida, la reducción o el mantenimiento de la restitución a la exportación.

39 En el caso de que dicha autoridad compruebe que la infracción de las disposiciones de la Directiva 91/628 afectaba al bienestar de todos los animales transportados, deberá denegar la restitución a la exportación, sin tener que demostrar específicamente que los animales sufrieron un perjuicio concreto durante su transporte.

40 En cambio, si el incumplimiento de las disposiciones de la Directiva 91/628 sólo afecta a una parte de los animales, incumbe a la autoridad competente decidir si procede reducir la restitución a la exportación a prorrata del número de animales que hayan podido resultar afectados por este incumplimiento. En cualquier caso, dicha restitución deberá denegarse en relación con todos los animales respecto a los que no se hayan cumplido las disposiciones de la Directiva 91/628.

41 Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión en el sentido de que, en el caso de que el incumplimiento de la Directiva 91/628 no haya supuesto la muerte de los animales transportados, las autoridades competentes de los Estados miembros y los órganos jurisdiccionales de éstos, al ejercer su control, deberán aplicar el artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 615/98 respetando el principio de proporcionalidad, de modo que denieguen el pago de la restitución a la exportación en relación con todos los animales respecto a los que no se hayan cumplido las disposiciones de dicha Directiva relativas a su bienestar.

Costas

42 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, 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 Sexta) declara:

1) El capítulo VII, sección 48, punto 5, del anexo 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/CEE y 91/496/CEE, en su versión modificada por la Directiva 95/29/CE del Consejo, de 29 de junio de 1995, se aplica, en particular, a los transportes ferroviarios.

2) En el caso de que el incumplimiento de la Directiva 91/628, en su versión modificada por la Directiva 95/29, no haya supuesto la muerte de los animales transportados, las autoridades competentes de los Estados miembros y los órganos jurisdiccionales de éstos, al ejercer su control, deberán aplicar el artículo 5, apartado 3, 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 por exportación en lo referente al bienestar de los animales vivos de la especie bovina durante su transporte, respetando el principio de proporcionalidad, de modo que denieguen el pago de la restitución a la exportación en relación con todos los animales respecto a los que no se hayan cumplido las disposiciones de dicha Directiva relativas a su bienestar.

Firmas