Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)

de 7 de febrero de 2019 *

«Procedimiento prejudicial — Transporte — Transportes por carretera — Reglamento (CE) n.º 561/2006 — Reglamento (UE) n.º 165/2014 — Obligación de utilizar tacógrafo — Excepción en el caso de vehículos utilizados para el transporte de animales vivos desde las granjas hasta los mercados locales y viceversa, o desde los mercados hasta los mataderos locales»

En el asunto C-231/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Oberlandesgericht Oldenburg (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Oldemburgo, Alemania), mediante resolución de 5 de marzo de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 3 de abril de 2018, en el procedimiento seguido contra

NK,

con intervención de

Staatsanwaltschaft Oldenburg,

Staatliches Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),

integrado por el Sr. F. Biltgen, Presidente de Sala, y el Sr. C.G. Fernlund y la Sra. L.S. Rossi (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. N. Wahl;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Gobierno noruego, por las Sras. E. Sawkins Eikeland y K.H. Aarvik y por el Sr. C. Anker, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. B. Eggers y J. Hottiaux, 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;

* Lengua de procedimiento: alemán.

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 13, apartado 1, letra p), del Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 3821/85 y (CE) n.º 2135/98 del Consejo y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3820/85 del Consejo (DO 2006, L 102, p. 1), en la redacción que le dio el Reglamento (UE) n.º 165/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014 (DO 2014, L 60, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 561/2006»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un procedimiento seguido contra NK, comerciante de ganado al por mayor de Baja Sajonia (Alemania), por haber autorizado a uno de sus conductores a transportar directamente, sin la tarjeta de conductor, ganado desde una explotación agropecuaria a un matadero.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 El artículo 1 del Reglamento n.º 561/2006 dispone lo siguiente:

«El presente Reglamento establece normas sobre el tiempo de conducción, las pausas y los períodos de descanso para los conductores dedicados al transporte por carretera de mercancías y viajeros, con el fin de armonizar las condiciones de competencia entre modos de transporte terrestre, especialmente en lo que se refiere al sector de la carretera, y de mejorar las condiciones de trabajo y la seguridad vial. […]»

4 Según el artículo 2, apartado 1, letra a), del citado Reglamento:

«El presente Reglamento se aplicará al transporte por carretera:

a) de mercancías, cuando la masa máxima autorizada de los vehículos, incluido cualquier remolque o semirremolque, sea superior a 3,5 toneladas, […]».

5 El artículo 13, apartado 1, del mismo Reglamento, prevé lo siguiente:

«Sin perjuicio de los objetivos establecidos en el artículo 1, cualquier Estado miembro podrá conceder excepciones a lo dispuesto en los artículos 5 a 9 y subordinar dichas excepciones a condiciones individuales en lo que se refiere a su territorio […] en relación con los transportes efectuados mediante:

[…]

p) vehículos utilizados para el transporte de animales vivos desde las granjas hasta los mercados locales y viceversa, o desde los mercados hasta los mataderos locales[,] en un radio de hasta 100 kilómetros.»

6 El Reglamento n.º 165/2014 establece, entre otras cosas, las obligaciones y requisitos relacionados con la fabricación, instalación, utilización, ensayo y control de los tacógrafos empleados en el transporte por carretera.

7 Según el considerando 3 de ese Reglamento:

«Determinados vehículos están exentos de las disposiciones del [Reglamento n.º 561/2006]. Por motivos de coherencia, ha de ser posible excluir también a dichos vehículos del ámbito de aplicación del presente Reglamento.»

8 El artículo 2, apartado 2, del Reglamento nº 165/2014 prevé lo siguiente:

«Además de las definiciones mencionadas en el apartado 1, serán de aplicación a los efectos del presente Reglamento las siguiente definiciones:

a) "tacógrafo" o "aparato de control": el aparato destinado a ser instalado en vehículos de carretera para visualizar, registrar, imprimir, almacenar y enviar automática o semiautomáticamente datos acerca de la marcha, incluida la velocidad, de dichos vehículos, de conformidad con el artículo 4, apartado 3, así como determinados períodos de actividad de sus conductores;

[…]

d) "tarjeta de tacógrafo": una tarjeta inteligente utilizada con el tacógrafo que permite la identificación por dicho tacógrafo de la función de quien la posee, así como la transferencia y almacenamiento de datos;

[…]

f) "tarjeta de conductor": una tarjeta de tacógrafo expedida por las autoridades de un Estado miembro a un conductor concreto, que identifica a este último y permite almacenar los datos de su actividad;

[…]»

9 El artículo 3, apartado 2, de ese mismo Reglamento dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros podrán eximir de la aplicación del presente Reglamento a los vehículos a que se [refiere] el artículo 13, apartados 1 y 3, del [Reglamento n.º 561/2006].»

Derecho alemán

10 El artículo 8 de la Fahrpersonalgesetz (Ley sobre Conductores de Vehículos) dispone lo siguiente:

(1) Cometerá una infracción quien de manera intencionada o negligente,

1. como empresario,

[…]

b) contravenga alguna disposición […] del [Reglamento n.º 165/2014]

[…]

(2) La infracción podrá sancionarse, en los casos tipificados en el apartado 1, puntos 1 y 3, con una multa de hasta 30 000 euros […]»

11 El artículo 18, apartado 1, punto 16, del Fahrpersonalverordnung (Reglamento sobre Conductores de Vehículos) prevé lo siguiente:

«(1) Conforme al artículo 13, apartado 1, del [Reglamento n.º 561/2006] y al artículo 3, apartado 2, del [Reglamento n.º 165/2014], quedarán excluidas […] de la aplicación de los artículos 5 a 9 del [Reglamento n.º 561/2006] y de la aplicación del [Reglamento n.º 165/2014] las categorías de vehículos siguientes:

[…]

16. Los vehículos utilizados, en un radio de hasta 100 kilómetros desde el centro de explotación de la empresa, para el transporte de animales vivos desde las explotaciones agrícolas hasta los mercados locales y viceversa, o desde los mercados hasta los mataderos locales.»

12 Según especifica el artículo 23, apartado 1, punto 2, del Reglamento sobre Conductores de Vehículos:

«(1) Cometerá una infracción a efectos del artículo 8, apartado 1, punto 1, letra b), de la Ley sobre Conductores de Vehículos quien de manera intencionada o negligente, como empresario, contravenga el [Reglamento n.º 165/2014] […] al no garantizar

[…]

2. el adecuado funcionamiento o la correcta utilización del tacógrafo, de la tarjeta de conductor o de la hoja de registro […]».

Litigio principal y cuestión prejudicial

13 NK es comerciante de ganado al por mayor en Baja Sajonia y adquiere a ganaderos animales que transporta hasta los mataderos y revende a estos.

14 En noviembre de 2016 NK adquirió a un ganadero del distrito de Clopemburgo (Baja Sajonia) cerdos de engorde, que mandó transportar desde la explotación agropecuaria hasta el matadero en uno de los camiones que tiene destinados al efecto. Con motivo de un control de carretera se comprobó que el conductor del vehículo no había insertado su tarjeta de conductor. A NK se le impuso una multa de 750 euros, con arreglo a la Ley y al Reglamento sobre Conductores de Vehículos, por haber autorizado y ordenado que se realizara un trayecto sin la tarjeta de conductor. La multa fue confirmada por resolución del Amtsgericht Oldenburg (Tribunal de lo Civil y Penal de Oldemburgo, Alemania).

15 NK recurrió contra la resolución mencionada ante el Oberlandesgericht Oldenburg (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Oldemburgo), amparándose en la excepción prevista en el artículo 13, apartado 1, letra p), del Reglamento n.º 561/2006, a la que remite el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 165/2014 y que se incorporó al Derecho alemán mediante el artículo 18, apartado 1, punto 16, del Reglamento sobre Conductores de Vehículos.

16 Al entender que la interpretación del concepto de «mercado» a los efectos del Reglamento n.º 561/2006 no estaba exenta de dudas, el Oberlandesgericht Oldenburg (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Oldemburgo) acordó suspender el procedimiento y plantear la cuestión prejudicial siguiente al Tribunal de Justicia:

«¿Puede un comerciante de ganado al por mayor que adquiere animales vivos a un ganadero y los transporta hasta un matadero situado a una distancia de hasta 100 kilómetros, al que vende dichos animales, invocar la excepción prevista en el artículo 13, apartado 1, letra p), del [Reglamento

n.º 561/2006], referida a "vehículos utilizados para el transporte de animales vivos desde las granjas hasta los mercados locales y viceversa, o desde los mercados hasta los mataderos locales[,] en un radio de hasta 100 kilómetros", sea porque la adquisición al ganadero constituya un "mercado" en el sentido de dicha disposición o porque la propia empresa de comercio de ganado deba ser considerada un "mercado"?

En el caso de que no se trate de un "mercado" en el sentido de dicha disposición:

¿Puede un comerciante de ganado al por mayor que adquiere animales vivos a un ganadero y los transporta hasta un matadero situado en un radio de hasta 100 kilómetros, al que vende dichos animales, invocar dicha excepción, en aplicación analógica de la citada disposición?»

Sobre la cuestión prejudicial

17 El tribunal remitente pregunta en esencia mediante su cuestión prejudicial si el término «mercado» del artículo 13, apartado 1, letra p), del Reglamento n.º 561/2006 debe interpretarse en el sentido de que puede referirse a la transacción celebrada entre un comerciante de ganado al por mayor y el titular de una explotación agropecuaria o al propio comerciante de ganado al por mayor, o bien si sería posible ampliar la excepción prevista en dicha disposición a vehículos que transporten animales vivos desde granjas a mataderos locales.

18 Resulta oportuno recordar con carácter previo que, según indica concretamente su artículo 1, los objetivos del Reglamento n.º 561/2006 son armonizar las condiciones de competencia en el sector del transporte por carretera y mejorar las condiciones de trabajo y la seguridad vial, objetivos que se traducen, en particular, en la obligación de que se disponga, en principio, en los vehículos de transporte por carretera de un tacógrafo autorizado que permita controlar el cumplimiento de los períodos de conducción y de descanso de los conductores (sentencia de 13 de marzo de 2014, A. Karuse, C-222/12, EU:C:2014:142, apartado 29 y jurisprudencia citada).

19 No obstante, y conforme al artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 165/2014, los Estados miembros están facultados para eximir de la instalación y utilización del tacógrafo a los vehículos que se enumeran, entre otros, en el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 561/2006, incluidos los que se mencionan en la letra p) de la disposición, cuales son los «vehículos utilizados para el transporte de animales vivos desde las granjas hasta los mercados locales y viceversa, o desde los mercados hasta los mataderos locales[,] en un radio de hasta 100 kilómetros».

20 Dado que la República Federal de Alemania hizo uso de la posibilidad conferida por el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 165/2014, ha de dilucidarse el alcance de la excepción prevista en el artículo 13, apartado 1, letra p), del Reglamento n.º 561/2006.

21 Hay que poner de relieve al respecto que, puesto que se trata de una excepción a lo dispuesto en los artículos 5 a 9 del Reglamento n.º 561/2006, las condiciones para la aplicación del artículo 13, apartado 1, letra p), de ese Reglamento son de interpretación estricta [véase por analogía, en lo que atañe al artículo 13, apartado 1, letra d), del mismo Reglamento, la sentencia de 28 de julio de 2011, Seeger, C-554/09, EU:C:2011:523, apartado 33]. Por otra parte, el alcance de dicha excepción deberá dilucidarse teniendo en cuenta las finalidades de la normativa de que se trata (véase, en ese sentido, la sentencia de 13 de marzo de 2014, A. Karuse, C-222/12, EU:C:2014:142, apartado 28 y jurisprudencia citada).

22 Por lo que se refiere al tenor literal del artículo 13, apartado 1, letra p), del Reglamento n.º 561/2006, procede observar que la disposición no tiene por objeto los «mercados» como término genérico sino la expresión, más específica, de «mercados locales». Pues bien, esta expresión aclara sin lugar a dudas que la excepción recogida en la disposición se delimita en función de los lugares de salida y destino del

transporte de animales vivos y que las granjas no se equiparan en absoluto a los «mercados locales» de reses. Asimismo, el adjetivo «locales» supone forzosamente que los «mercados» en cuestión no se refieran a la realización material de las transacciones que recaen sobre el transporte de animales vivos, sin atender al sitio en que se desarrollan, sino a lugares determinados con precisión y diferenciados tanto de las granjas o explotaciones agropecuarias como de los mataderos locales, todos los cuales se ubican dentro del perímetro geográfico contemplado en el artículo 13, apartado 1, letra p), del Reglamento n.º 561/2006.

23 Por consiguiente, y a diferencia de lo sostenido por el Gobierno noruego en sus observaciones escritas, del tenor literal del artículo 13, apartado 1, letra p), del Reglamento n.º 561/2006 se desprende que no pueden equipararse los «mercados locales» a los centros de explotación de granjas o explotaciones agropecuarias, lo cual excluye que los comerciantes de ganado al por mayor puedan transportar directamente animales vivos de dichas granjas o explotaciones agropecuarias a los mataderos locales.

24 Interpretar al contrario la excepción del artículo 13, apartado 1, letra p), del Reglamento n.º 561/2006 chocaría asimismo con las finalidades de la disposición y con las del Reglamento.

25 Resulta conveniente recordar a ese respecto que, como ya declaró en su día el Tribunal de Justicia en relación con la excepción a la obligación de utilizar el tacógrafo que se preveía en el artículo 14 *bis*, apartado 2, letra c), del Reglamento (CEE) n.º 543/69 del Consejo, de 25 de marzo de 1969, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera (DO 1969, L 77, p. 49; EE 07/01, p. 116), en la redacción que le dio el Reglamento (CEE) n.º 2827/77 del Consejo, de 12 de diciembre de 1977 (DO 1977, L 334, p. 1; EE 07/02, p. 69) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 543/69»), cuyo tenor literal era análogo en esencia al de la excepción del artículo 13, apartado 1, letra p), del Reglamento n.º 561/2006, dicha excepción tiene por objeto favorecer las actividades de carácter comercial que priman sobre el transporte propiamente dicho y se refiere exclusivamente a transportes de corta distancia que se realizan en interés de explotaciones agropecuarias concretas, correspondiendo a las necesidades normales ya sea de abastecimiento de dichas explotaciones, ya sea de venta de lo que producen (sentencia de 28 de marzo de 1985, Hackett y otros, 91/84 y 92/84, EU:C:1985:153, apartados 16 y 19).

26 Es atendiendo a tal finalidad por lo que el Tribunal de Justicia descartó que quedaran cubiertos por la excepción del artículo 14 *bis*, apartado 2, letra c), del Reglamento n.º 543/69 precisamente los transportes que, por lo que se refiere a las distancias recorridas, la potencia de los vehículos utilizados y la intensidad de su explotación, responden a las características que justificaron la generalización del uso del tacógrafo, esto es, el riesgo de sobreexplotación de los vehículos y de los conductores de estos, con todas sus consecuencias indeseables para la protección social de los trabajadores, para la seguridad vial y para el mantenimiento de condiciones adecuadas de competencia en el sector en cuestión (sentencia de 28 de marzo de 1985, Hackett y otros, 91/84 y 92/84, EU:C:1985:153, apartado 21).

27 Cierto es que la excepción del artículo 13, apartado 1, letra p), del Reglamento n.º 561/2006 incluye, a diferencia de lo que se recogía en el artículo 14 *bis*, apartado 2, letra c), del Reglamento n.º 543/69, un requisito adicional sobre el radio geográfico al que es de aplicación.

28 Pero no lo es menos que una interpretación extensiva de esa excepción que autorizara a eximir de la utilización del taquígrafo a los vehículos que efectúan el transporte de animales vivos directamente de las granjas a los mataderos locales supondría un riesgo de inducir a los agentes económicos, como pueden ser comerciantes de ganado al por mayor, a explotar en demasía vehículos de gran potencia, que transportarían a diario a los mataderos locales, durante varias horas y sin interrupción, animales vivos procedentes de granjas, obviando en particular los objetivos de protección social de los conductores y seguridad vial que persigue el Reglamento n.º 561/2006. Tal como, por lo demás, ha alegado la Comisión en sus observaciones escritas, la concreción de dicho riesgo será tanto más

verosímil que la región de que se trate se caracterice, como sucede en el litigio principal, por una densidad elevada de explotaciones ganaderas y centros de transformación de productos de origen animal.

29 Esta interpretación no se ve desvirtuada por las alegaciones del Gobierno noruego en relación, por un lado, con la caída periódica del número de mercados locales de reses de los Estados miembros, que afirma que requiere la adopción de una lectura más flexible de la excepción a que se refiere el artículo 13, apartado 1, letra p), del Reglamento n.º 561/2006, y, por otro lado, con el respeto de la salud y el bienestar animales, que afirma que quedaría mejor garantizado si los animales pudieran transportarse directamente de las granjas a los mataderos locales.

30 Sobre el primer aspecto, y aun admitiendo que resulte acreditada una caída, incluso significativa, del número de mercados locales de reses de los Estados miembros, baste con señalar, tal como ha hecho la Comisión, que, pese a ello, el legislador de la Unión desestimó explícitamente una propuesta de dicha institución con la que se pretendía flexibilizar el alcance de la excepción que recoge el artículo 13, apartado 1, letra p), del Reglamento n.º 561/2006. Posteriormente, además, en el momento de la adopción del Reglamento n.º 165/2014, el legislador de la Unión se limitó a aumentar el radio geográfico de 50 km a 100 km, sin eliminar la expresión «mercados locales».

31 Sobre el segundo aspecto, si bien el mandato de respetar la salud y el bienestar animales no está entre los objetivos que persigue el Reglamento n.º 561/2006, no puede descartarse en absoluto, a diferencia de lo que parece insinuar el Gobierno noruego, que tal mandato pueda conciliarse con dichos objetivos. La sobreexplotación de vehículos que transportan a diario y sin interrupción animales vivos directamente entre varias explotaciones agropecuarias y uno o varios mataderos locales puede no solo afectar a las condiciones de trabajo de los conductores y poner en peligro la seguridad vial, justificando la utilización de tacógrafos por esos vehículos, sino además repercutir negativamente en la salud y el bienestar de esos mismos animales.

32 De ello se deduce que procede contestar a la cuestión planteada que la expresión «mercados locales» del artículo 13, apartado 1, letra p), del Reglamento n.º 561/2006 debe interpretarse en el sentido de que no puede referirse ni a la transacción celebrada entre un comerciante de ganado al por mayor y el titular de una explotación agropecuaria ni al propio comerciante de ganado al por mayor, por lo que la excepción prevista en dicha disposición no puede ampliarse a vehículos que transporten animales vivos directamente desde granjas a mataderos locales.

Costas

33 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este 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 Octava) declara:

La expresión «mercados locales» del artículo 13, apartado 1, letra p), del Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 3821/85 y (CE) n.º 2135/98 del Consejo y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3820/85 del Consejo, en la redacción que le dio el Reglamento (UE) n.º 165/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, debe interpretarse en el sentido de que no puede referirse ni a la transacción celebrada entre un comerciante de ganado al por mayor y el titular de una explotación agropecuaria ni al propio

comerciante de ganado al por mayor, por lo que la excepción prevista en dicha disposición no puede ampliarse a vehículos que transporten animales vivos directamente desde granjas a mataderos locales.

Firmas