

MONSEES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 11 de mayo de 1999 \*

En el asunto C-350/97,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente, artículo 234 CE), por el Verwaltungsgerichtshof (Austria), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

**Wilfried Monsees**

y

**Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten,**

en el que interviene:

\* Lengua de procedimiento: alemán.

**Bundesminister für Wissenschaft und Verkehr,**

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 30, 34 y 36 del Tratado CE (actualmente artículos 28 CE a 30 CE, tras su modificación), así como de otras disposiciones de Derecho comunitario relativas al transporte de animales vivos destinados al sacrificio,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: J.-P. Puissochet, Presidente de Sala; J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, D.A.O. Edward y L. Sevón (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;  
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre del Sr. Monsees, por el Sr. Arnold Köchl, Abogado de Villach;

— en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. Wolf Okressek, Sektionschef en el Bundeskanzleramt, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. Claudia Schmidt, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Monsees, representado por el Sr. Arnold Köchl; del Gobierno austriaco, representado por la Sra. Christine Pesendorfer, Oberärztin en el Bundeskanzleramt, en calidad de Agente, y de la Comisión, representada por el Sr. Klaus-Dieter Borchardt, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, expuestas en la vista de 26 de noviembre de 1998;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de diciembre de 1998;

dicta la siguiente

### Sentencia

1 Mediante resolución de 24 de septiembre de 1997, recibida en el Tribunal de Justicia el 13 de octubre siguiente, el Verwaltungsgerichtshof planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente, artículo 234 CE), una cuestión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 30, 34 y 36 del Tratado CE (actualmente artículos 28 CE a 30 CE, tras su modificación), así como de otras disposiciones de Derecho comunitario relativas al transporte de animales vivos destinados al sacrificio.

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre el Sr. Monsees y el Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten (Cámara administrativa independiente con competencia en el Land de Carintia) en relación con la aplicación de una normativa sobre el período y la distancia máximos de los transportes de animales vivos destinados al sacrificio.

- 3 En virtud de la letra a) del apartado 1 y del primer guión de la letra b) del apartado 2 de su artículo 1, 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), se aplica a los transportes de animales domésticos de la especie bovina a lo largo de una distancia superior a 50 km a partir del principio del transporte hasta el lugar de destino.
- 4 En lo que atañe a las modalidades de transporte de animales de la especie bovina y, en particular, a la duración de éste, la letra d) del punto 2 del Capítulo I del Anexo de la Directiva 91/628 dispone que durante el transporte, los animales deberán poder recibir agua y alimentos adecuados con la frecuencia oportuna. Nunca transcurrirán más de veinticuatro horas sin que los animales sean alimentados y abrevados, a no ser que la prolongación de este período durante un máximo de dos horas convenga a los animales.
- 5 Según el primer guión del apartado 1 del artículo 13 de la misma Directiva, la Comisión debía presentar, antes del 1 de julio de 1992, sus eventuales propuestas sobre la fijación de un período máximo de transporte para determinados tipos de animales. El apartado 4 de dicho artículo establecía que mientras no se aplicaran las normas de desarrollo de dicha disposición, seguirían vigentes las normas nacionales en la materia de acuerdo con las normas generales del Tratado.
- 6 Del tercer considerando de la Directiva 95/29/CE del Consejo, de 29 de junio de 1995, por la que se modifica la Directiva 91/628/CEE (DO L 148, p. 52) se desprende que «en los Estados miembros existen disposiciones sobre los períodos de transporte, los intervalos de alimentación y suministro de agua a los animales, los tiempos de descanso y el espacio disponible; que, en algunos casos, esas disposiciones son muy detalladas y son utilizadas por algunos Estados miembros para restringir el comercio intracomunitario de animales vivos [...]».
- 7 El cuarto considerando de la misma Directiva enuncia que, «para eliminar los obstáculos técnicos en el comercio de animales vivos y permitir el buen funcionamiento de las organizaciones de mercado correspondientes, al tiempo que se garantiza un nivel satisfactorio de protección de los animales transportados, conviene, en el

marco del mercado interior, modificar la Directiva 91/628/CEE con miras a armonizar los periodos de transporte, los intervalos de alimentación y suministro de agua a los animales, los tiempos de descanso y el espacio disponible para determinados tipos de animales».

- 8 La Directiva 95/29 incorporó en el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 91/628 una nueva letra a *bis*. Conforme al segundo guión de ésta, los Estados miembros velarán por que «los tiempos de transporte y de descanso y los intervalos de alimentación y de suministro de agua para determinados tipos de animales [...] se ajusten a los establecidos en el Capítulo VII del Anexo [...]» de esta última Directiva.
- 9 Dicho Anexo, tal como fue completado por la Directiva 95/29, establece, en particular, en los puntos 1 y 2 de su Capítulo VII, el tiempo máximo de viaje por carretera autorizado para los animales de la especie bovina, el cual no debe superar las ocho horas.
- 10 No obstante, el punto 3 autoriza una ampliación de dicho tiempo si el vehículo que sirve para el transporte reúne determinados requisitos adicionales. En tal caso, con arreglo a la letra d) del punto 4 del mismo Capítulo, los bovinos deberán tener «un descanso suficiente de una hora al menos, después de catorce horas de transporte, en especial para suministrarles agua y, si fuera necesario, alimento. Tras este período de descanso, podrá proseguirse su transporte durante catorce horas más.»
- 11 En virtud del punto 8, dichos tiempos de viaje podrán «prolongarse dos horas en beneficio de los animales, habida cuenta, en particular, de la proximidad al lugar de destino».

- 12 El punto 9 permite, por último, a los Estados miembros «establecer una duración máxima de transporte de ocho horas no prorrogable para los transportes de animales destinados al sacrificio que se efectúen exclusivamente desde un punto de partida hasta un punto de destino situados en su propio territorio».
- 13 Según el párrafo primero del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 95/29, los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva antes del 31 de diciembre de 1996. No obstante, para adaptar su ordenamiento jurídico interno a algunas disposiciones dispondrán de un plazo adicional hasta el 31 de diciembre de 1997.
- 14 En relación con la normativa austriaca, los apartados 1 y 2 del artículo 5 de la Tiertransportgesetz-Straße (Ley sobre el transporte de animales por carretera; BGBl. n° 411/1994; en lo sucesivo, «TGSt») establecen, a propósito del desarrollo del transporte:

«El transporte de ganado por carretera deberá efectuarse siguiendo el trayecto más corto, normalmente utilizado para la circulación, conveniente desde el punto de vista veterinario y autorizado por la normativa reguladora del transporte por carretera y el Código de la circulación [...]

El transporte de ganado destinado al sacrificio deberá finalizar en el matadero adecuado más próximo dentro de los límites del territorio nacional; podrá procederse al transporte de ganado destinado al sacrificio en cualquier caso siempre que, cumpliendo las disposiciones reguladoras de la circulación por carretera y el Código de la circulación, la duración total del transporte no exceda de seis horas y la distancia recorrida sea inferior a 130 kilómetros. Para calcular la distancia sólo se computará la mitad de los kilómetros efectivamente recorridos por autopista.»

- 15 Con arreglo al punto 4 del apartado 3 del artículo 16 de la TGSt, toda persona que realice por sí misma o a través de otra persona un transporte de ganado que infrinja lo dispuesto en los apartados 1 o 2 del artículo 5 de la misma Ley, cometerá una infracción que podrá ser sancionada con una multa administrativa de 10.000 ATS a 50.000 ÖS.
- 16 Se acusa al Sr. Monsees, porteador, de haber infringido dicha normativa. De la resolución de remisión se desprende que se había puesto al volante a las 11.00, el 23 de agosto de 1995, en Breitenwisch, Alemania, tras efectuar una carga de treinta y un bovinos con destino a Estambul, Turquía, y había proseguido viaje hasta el momento en que, a la mañana siguiente, a las 10.15, las autoridades aduaneras del puesto fronterizo de Arnoldstein, en la frontera austro-italiana, procedieron a efectuarle un control. En este momento, el tiempo total del transporte era de 23 horas y 15 minutos, y la distancia total recorrida superaba los 300 km.
- 17 Por no haber llevado los animales transportados al matadero adecuado más próximo de Austria y haber proseguido el transporte, sin estar autorizado a ello, más allá del tiempo y de la distancia máximos previstos en el apartado 2 del artículo 5 de la TGSt se le impuso al Sr. Monsees una multa con prisión sustitutoria mediante una decisión sancionadora de carácter administrativo (Straferkenntnis) de 9 de enero de 1996. El 26 de junio de 1996, fue desestimado el recurso interpuesto contra esta decisión ante el Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten.
- 18 El Sr. Monsees interpuso un recurso ante el Verwaltungsgerichtshof, en el que sostuvo que el carácter internacional del transporte impedía la aplicación de la normativa nacional, cuya consecuencia era impedir todo transporte de bovinos procedente de Alemania y con destino a los Países del Este, a no ser que se admitiera que dicho transporte debía finalizar necesariamente en el matadero adecuado más próximo en territorio austriaco.

- 19 Por considerar que la solución del litigio de que conocía dependía de la interpretación del Derecho comunitario, el Verwaltungsgerichtshof decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión siguiente:

«¿Deben interpretarse los artículos 30 a 36 del Tratado CE (disposiciones sobre la libre circulación de mercancías), así como las demás disposiciones de Derecho comunitario vigente en el sentido de que se oponen a que un Estado miembro limite el transporte de animales vivos destinados al matadero, de manera que este tipo de transporte sólo pueda efectuarse hasta el matadero adecuado más próximo dentro del territorio nacional y, en cualquier caso, siempre que, cumpliendo las disposiciones reguladoras del transporte por carretera y el Código de circulación, la duración total del transporte no exceda de 6 horas y el trayecto no exceda de 130 km, computándose sólo la mitad de los kilómetros efectivamente recorridos por autopista para calcular la distancia?»

- 20 El Sr. Monsees sostiene que el apartado 2 del artículo 5 de la TGSt constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 30 del Tratado. Alega que, debido a la adopción de las Directivas 91/628 y 95/29, la legislación austriaca no puede estar justificada en virtud del artículo 36 del Tratado. Incluso admitiendo que lo estuviera por un motivo de protección de la salud de los animales, no se ajustaría al criterio de proporcionalidad previsto a efectos de dicho artículo 36, por cuanto existen medidas alternativas menos rigurosas. Señala asimismo que, como se desprende de los trabajos preparatorios de la TGSt, el objetivo de ésta era también la reducción del tráfico por carretera y, por lo tanto, la seguridad de los usuarios de la carretera. Alega, por último, que dicha normativa constituye un medio de discriminación arbitrario, en la medida en que favorece la exportación de animales destinados al sacrificio procedentes de Austria, los cuales pueden salir del territorio sin transgredir los límites fijados por la TGSt, mientras que impide el tránsito de los animales procedentes de otros Estados miembros o de países terceros y con destino a tales países.

- 21 Según el Gobierno austriaco, aunque el apartado 2 del artículo 5 de la TGSt constituya una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 30 del Tratado, está justificada en virtud del artículo 36 del mismo Tra-

tado por el objetivo de protección de la salud de los animales. Dado que la Directiva 95/29 aún no era aplicable cuando ocurrieron los hechos del asunto principal, a su juicio, la legislación austriaca debe examinarse únicamente en relación con el artículo 36. Dicho Gobierno sostiene que el apartado 2 del artículo 5 de la TGSt es necesario para evitar malos tratos a los animales durante su transporte por carretera. Alega que la medida responde al criterio de proporcionalidad dado que las distancias previstas corresponden a evaluaciones medias y las sanciones son proporcionadas, ya que nunca se procede al decomiso de los animales en perjuicio del porteador. Por último indica que la disposición impugnada en el asunto principal no es causa de discriminación alguna en la medida en que no se establece ninguna distinción entre los animales destinados al sacrificio en función de que provengan de Austria o de los demás Estados miembros.

- 22 La Comisión sostiene que el apartado 2 del artículo 5 de la TGSt constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 30 del Tratado, que no puede justificarse por el objetivo de la salud de los animales conforme al artículo 36 del mismo Tratado. En efecto, a su juicio, la disposición controvertida en el asunto principal no es proporcionada al objetivo que se pretende alcanzar porque equivale a hacer imposible el transporte internacional de animales destinados al sacrificio, aunque se haga velando por la salud de éstos. Además, alega que es precisa una remisión a la Directiva 95/29 para determinar lo que puede considerarse proporcionado al objetivo que se pretende alcanzar.
- 23 A este respecto, procede señalar que, en la medida en que impone períodos y distancias máximos breves para el transporte de animales destinados al sacrificio y, además, establece que todo transporte de este tipo en su territorio nacional, se dirija al matadero adecuado más próximo, para que se proceda al sacrificio de los animales, el apartado 2 del artículo 5 de la TGSt constituye un obstáculo para los transportes internacionales, tanto en lo que atañe a los que tienen como destino o procedencia el territorio austriaco, como a los que transitan por dicho territorio. Por lo tanto, la referida disposición constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa, tanto a la importación como a la exportación, prohibida por los artículos 30 y 34 del Tratado.
- 24 Antes de considerar la existencia de una justificación basada en el objetivo de protección de los animales con arreglo al artículo 36 del Tratado, hay que verificar si

existen Directivas de armonización en la materia. En efecto, aunque la aplicación del artículo 36 permite mantener restricciones a la libre circulación de mercancías justificadas por razones de protección de la salud y la vida de los animales, que constituye una exigencia fundamental reconocida por el Derecho comunitario, no obstante, dicha aplicación deja de ser posible cuando determinadas Directivas comunitarias establecen la armonización de las medidas necesarias para la consecución del objetivo específico perseguido por la aplicación del artículo 36 (sentencia de 23 de mayo de 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Rec. p. I-2553, apartado 18).

- 25 En relación con la Directiva 91/628, procede señalar que sus normas no establecen ninguna limitación en cuanto al período ni a la distancia de los transportes por carretera de animales vivos. El apartado 1 de su artículo 13 dispone únicamente la presentación por parte de la Comisión, antes del 1 de julio de 1992, de un informe referido a dicha cuestión, así como la posibilidad de que dicha Institución formulara propuestas.
- 26 La Directiva 95/29 contiene, en cambio, algunas disposiciones precisas sobre el tiempo máximo y las condiciones del transporte, los intervalos de suministro de agua y de alimentación a los animales, los tiempos de descanso mínimos, así como las densidades de carga.
- 27 No obstante, si bien dicha Directiva había sido adoptada antes de los hechos del litigio principal, el plazo para la adaptación del ordenamiento jurídico interno aún no había expirado y, en principio, los Estados miembros disponían de un plazo, hasta el 31 de diciembre de 1996, para atenerse a lo dispuesto en dicha Directiva. Por lo tanto, debe señalarse que, hasta la fecha que se acaba de mencionar, un Estado miembro podía invocar el artículo 36 del Tratado para mantener restricciones a la libre circulación de mercancías justificadas por razones de protección de la salud y de la vida de los animales.
- 28 En estas circunstancias, procede cerciorarse de si la normativa nacional era apta para alcanzar el objetivo de protección de la salud de los animales y si no iba más allá de lo necesario para lograrlo (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo, C-84/94, Rec. p. I-5755, apartado 57).

- 29 En realidad, el apartado 2 del artículo 5 de la TGSt tiene el efecto de hacer casi imposible, en el territorio austriaco, todo transporte internacional por carretera de animales destinados al sacrificio.
- 30 Además, debe señalarse que, como demuestran las disposiciones de la Directiva 95/29, podían haberse adoptado medidas adecuadas para lograr el objetivo de protección de la salud de los animales y menos restrictivas para la libre circulación de mercancías.
- 31 Atendidas las consideraciones que preceden, procede responder a la cuestión planteada que los artículos 30, 34 y 36 del Tratado deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que un Estado miembro limite el transporte por carretera de animales vivos destinados al sacrificio, obligando a que este tipo de transporte se efectúe, por una parte, únicamente hasta el matadero adecuado más próximo dentro del territorio nacional y, por otra, en condiciones tales que cumpliendo las disposiciones reguladoras del transporte por carretera y el Código de la circulación, la duración total del transporte no exceda de seis horas y la distancia recorrida sea inferior a 130 km, computándose sólo la mitad de los kilómetros efectivamente recorridos por autopista para calcular la distancia.

## Costas

- 32 Los gastos efectuados por el Gobierno austriaco y por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. 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.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Verwaltungsgerichtshof mediante resolución de 24 de septiembre de 1997, declara:

Los artículos 30, 34 y 36 del Tratado CE (actualmente artículos 28 CE a 30 CE, tras su modificación) deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que un Estado miembro limite el transporte por carretera de animales vivos destinados al sacrificio, obligando a que este tipo de transporte se efectúe, por una parte, únicamente hasta el matadero adecuado más próximo dentro del territorio nacional y, por otra, en condiciones tales que, cumpliendo las disposiciones reguladoras del transporte por carretera y el Código de la circulación, la duración total del transporte no exceda de seis horas y la distancia recorrida sea inferior a 130 km, computándose sólo la mitad de los kilómetros efectivamente recorridos por autopista para calcular la distancia.

Puissochet

Moitinho de Almeida

Gulmann

Edward

Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de mayo de 1999.

El Secretario

El Presidente de la Sala Quinta

R. Grass

J.-P. Puissochet