

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 17 de diciembre de 1998 *

1. Durante la sustanciación del procedimiento sobre una infracción de la normativa austriaca relativa al transporte por carretera de animales, el Verwaltungsgerichtshof (Austria) pide al Tribunal de Justicia que aprecie si las disposiciones comunitarias de Derecho originario sobre el principio de libre circulación de mercancías,¹ y de Derecho derivado sobre la protección de los animales durante el transporte² se oponen al establecimiento, a escala nacional, de un límite temporal —basado en la duración del trayecto— y de límites geográficos —dentro del territorio nacional y respecto a una distancia máxima— de los transportes de animales destinados al matadero.

Legislación nacional

2. Los apartados 1 y 2 del artículo 5 de la Tiertransportgesetz-Straße³ (Ley sobre el transporte de animales por carretera; en lo sucesivo, «TGSt») obligan, en efecto, a realizar dicho transporte tan sólo hasta el matadero adecuado más próximo dentro de las fronteras del país, sin que, salvo exención

especial, la duración total del trayecto pueda exceder de seis horas ni la distancia total del trayecto más corto pueda superar 130 km.

3. Esta disposición es del siguiente tenor literal:

«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 conductor deberá conducir con precaución, al objeto de evitar especialmente lesionar a los animales transportados. Se procederá cuidadosamente a las operaciones de carga y descarga; se procurará evitar lesiones al ganado.

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 km.

* Lengua original: francés.

1 — Artículos 30 a 36 del Tratado CE.

2 — Se hace referencia a las Directivas 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), y 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).

3 — BGBl. 1994, n.º 411.

Para calcular la distancia sólo se computará la mitad de los kilómetros efectivamente recorridos por autopista.»

4. Con arreglo a los apartados 3 y 4 del artículo 16 de la misma Ley:

«3) Toda persona [...]

4) Que realice por sí mismo o a través de otra persona un transporte de ganado que infrinja lo dispuesto en los apartados 1 o 2 del artículo 5, cometerá una infracción por la que le será impuesta una sanción administrativa consistente en una multa de 10.000 a 50.000 ÖS.»

Contexto fáctico y procesal

5. Se acusa al Sr. Monsees, imputado en el procedimiento principal, de haber infringido dicha normativa. Después de salir a las 11 el 23 de agosto de 1995 de Breitenwisch, Alemania, lugar en que se procedió a la carga de 31 vacunos para ser enviados a Estambul, Turquía, el transportista siguió su ruta a bordo de su camión hasta el 24 de agosto de 1995, a las 10.15, momento en el que el puesto de control fronterizo austriaco de Arnoldstein

procedió a un control. Se comprobó entonces que el transporte de dicho ganado destinado al sacrificio no había finalizado en el matadero adecuado más próximo en territorio austriaco, que en total el transporte había durado 23 horas y 15 minutos, sin interrupción,⁴ y que, en cualquier caso, el trayecto había superado los 300 km, sin que se pudiera presentar una autorización para sobrepasar la duración y la extensión del trayecto, de conformidad con la TGSt.

6. Mediante decisión sancionadora de carácter administrativo (Straferkenntnis) del Bezirkshauptmannschaft Villach (Autoridad administrativa de Primera Instancia) de 9 de enero de 1996, se impuso al Sr. Monsees una multa con prisión sustitutoria. Dado que el 26 de junio de 1996 el Unabhängiger Verwaltungssenat Kärnten (Cámara administrativa independiente competente en la provincia de Kärnten) desestimó el recurso interpuesto contra dicha decisión, el Sr. Monsees acudió al Verwaltungsgerichtshof.

7. Alega esencialmente que el carácter internacional del transporte controvertido impide aplicar la legislación austriaca, a no ser que se admita que «todo transporte internacional de

⁴ — Se señala tan sólo que se alimentó a los animales el 24 de agosto a las 4.45 en Samerberg, sin que se sepa si para ello fue necesario detenerse.

ganado procedente de Alemania y con destino al Este finaliza en el matadero más cercano a Salzburg». ⁵

8. Aunque señala que, en principio, está prohibida dicha limitación de los intercambios comerciales, el órgano jurisdiccional que conoce del asunto observa que, a tenor del artículo 36 del Tratado, la protección de la salud y la vida de los animales debe justificar tal limitación, a no ser que las disposiciones controvertidas sean contrarias al principio de proporcionalidad. Ahora bien, a este respecto, el órgano jurisdiccional remitente emite algunas reservas, por cuanto, para garantizar la protección deseada habrían sido suficientes medios más suaves, como tiempos de descanso más frecuentes, o la obligación de alimentar y suministrar agua a los animales a intervalos regulares.

9. En relación con las disposiciones de Derecho derivado, por lo demás invocadas, considera, en cambio, inaplicable al caso de autos la Directiva 95/29, dado que en la fecha de autos no había expirado el plazo para la adaptación a la misma del ordenamiento jurídico interno. ⁶ Estima que, en su caso, únicamente resulta pertinente la Directiva 91/628, pero señala que esta disposición no contiene limitación alguna al transporte de animales.

5 — Párrafo tercero de los fundamentos de Derecho de la traducción española de la resolución de remisión.

6 — Como establece el artículo 2 de esta Directiva, el plazo para la adaptación del ordenamiento jurídico interno expiraba únicamente el 31 de diciembre de 1996. Dicho plazo podía incluso prorrogarse hasta el 31 de diciembre de 1997 para aplicar las disposiciones relativas a la ampliación de la duración máxima del viaje.

10. En consecuencia, el Verwaltungsgerichtshof decidió suspender el procedimiento para que este Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la siguiente cuestión:

«¿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?»

Disposiciones comunitarias pertinentes

11. Tres tipos de normas pueden ser de interés en las circunstancias del presente asunto.

Los artículos 30 y siguientes del Tratado

12. El órgano jurisdiccional remitente, en su resolución prejudicial, se refiere expresamente, en primer lugar, al artículo 30 del Tratado que prohíbe tanto las restricciones cuantitativas a la importación como a las demás medidas de efecto equivalente, «[...] que pueda[n] obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario». ⁷

13. No obstante dicha disposición, únicamente determinadas medidas contrarias al principio de libre circulación de mercancías pueden estar justificadas, ya sea en virtud del artículo 36, o bien —respecto a las medidas indistintamente aplicables, como en el caso de autos— como exigencias imperativas de la legislación nacional que persiguen un «[...] objetivo de interés general que pueda prevalecer sobre las exigencias de la libre circulación de mercancías [...]». ⁸ Podría constituir una exigencia imperativa de este tipo, según el Juez remitente, el doble objetivo legítimo de proteger la salud de los animales y de garantizar la seguridad de los usuarios de la carretera, ⁹ si las medidas nacionales adoptadas para el cumplimiento de dicha exigencia imperativa fueran proporcionadas al objetivo perseguido, sobre lo cual alberga algunas dudas. ¹⁰ En el artículo 36 se hace referencia expresa, particularmente, a las «[...] prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito justificadas por razones de [...] protección de la salud y vida [...] de animales [...]».

7 — Sentencia de 11 de julio de 1974, Dassonville (8/74, Rec. p. 837), apartado 5.

8 — Sentencia de 20 de febrero de 1979, Rewe-Zentral, «Cassis de Dijon» (120/78, Rec. p. 649), apartado 14.

9 — Página 5 de la traducción al español de la resolución de remisión.

10 — El Juez remitente señala así que: «[...] cabría pensar que la consecución del objetivo de la protección de los animales no requiere las medidas contenidas [...], sino que bastan medidas más suaves, como exigir mayor frecuencia de los períodos de descanso, o dar de comer y beber a los animales periódicamente, y similares» (p. 6 de la traducción al español de la resolución de remisión).

14. Además, el acusado en el procedimiento principal ha invocado las disposiciones de Derecho derivado relativas a la protección de los animales durante el transporte.

La Directiva 91/628

15. En primer lugar se ha hecho alusión a la Directiva 91/628. Sus considerandos se refieren al objetivo de protección de los animales y los auxilios que deben recibir durante el transporte a larga distancia. Si bien, en sí misma, esta disposición no prescribe ninguna limitación, en cuanto a la duración concreta, de los transportes por carretera de animales vivos (sólo se prevén intervalos periódicos para alimentar y suministrar agua a los animales ¹¹), por el contrario, en el apartado 1 del artículo 13, establece:

«La Comisión presentará, antes del 1 de julio de 1992, un informe basado en el dictamen del Comité científico veterinario, eventualmente acompañado de propuestas, sobre:

— la fijación de un período máximo de transporte para determinados tipos de animales,

11 — Con arreglo a la letra d) del punto 2 de la Parte A del Capítulo I del Anexo: «durante el transporte, los animales deberán poder recibir agua y alimentos adecuados con la frecuencia oportuna. Nunca transcurrirán más de 24 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, habida cuenta, en particular, de las especies transportadas, de los medios de transporte utilizados y de la proximidad del lugar de descarga».

— los intervalos contemplados [para alimentar y abrevar a los animales] [...]

durante el transporte. Ello se desprende, en particular, de su tercer considerando:

— la duración del descanso [para los transportes que duren más de veinticuatro horas a partir del lugar de partida y en función del lugar de destino, durante todo el itinerario previsto] [...]

«Considerando 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; que las personas que se dedican al transporte de animales deben disponer de criterios muy precisos que les permitan actuar a escala comunitaria sin infringir las diferentes disposiciones nacionales».

[...]»

La Directiva 95/29

16. Sobre la base de esta última disposición se adoptó la Directiva 95/29, por la que se modifica la Directiva 91/628, asimismo invocada durante el procedimiento nacional.

18. Para alcanzar dicho objetivo «[...] al tiempo que se garantiza un nivel satisfactorio de protección de los animales transportados», la Directiva 95/29 pretende «[...] armonizar las períodos 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». ¹²

17. A este respecto puede señalarse que el objetivo de dicha Directiva consiste *precisamente* en evitar las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación que los Estados miembros podrían intentar adoptar al socaire de especiales cuidados prodigados a los animales vivos

19. Por ello se incorporó una nueva letra *a bis* al apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 91/628, cuyo segundo guión obliga a los Estados miembros a velar por que los tiempos de transporte y de descanso y los intervalos de alimentación y de suministro de agua para

¹² — Cuarto considerando.

determinados tipos de animales se ajusten a los establecidos en el Capítulo VII del Anexo de la Directiva 95/29.¹³

en beneficio de los animales, habida cuenta, en particular, de la proximidad del lugar de destino.

20. El Capítulo de que se trata establece, en particular, en sus puntos 1 y 2, que la duración máxima del transporte por carretera autorizada para animales de la especie bovina no puede superar las ocho horas.

No obstante, el punto 3 autoriza una ampliación de dicha duración si el vehículo destinado al transporte reúne determinados requisitos adicionales.¹⁴ En tal caso, con arreglo a la letra d) del punto 4, se ampliarán los intervalos de suministro de agua y de alimentación, así como los tiempos de viaje y de descanso. Así, los bovinos deberán entonces 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». Hay que advertir que dichos tiempos de viaje podrán además prolongarse dos horas, en virtud del punto 8,

Por último, con arreglo al punto 9, los Estados miembros están autorizados a establecer un *régimen especial* para los transportes de animales destinados al sacrificio que se efectúen *exclusivamente en su territorio*, para el cual no serán de aplicación las disposiciones que establecen excepciones. De este modo, se podrá prever una duración máxima improrrogable del transporte de ocho horas para los transportes de animales destinados al sacrificio efectuados exclusivamente entre un lugar de salida y un lugar de destino situados en su propio territorio, «y ello respetando las disposiciones generales del Tratado», como puntualiza el quinto considerando de la Directiva 95/29.

21. Como señala el Juez remitente, dicha Directiva es, no obstante, en principio, inaplicable *ratione temporis* a los hechos de autos, dado que el plazo para adaptar a la misma el ordenamiento jurídico interno no había expirado en la fecha de los hechos del asunto principal. Sin embargo, como subraya acertadamente la Comisión, ya había entrado en vigor en el momento en que ocurrieron los hechos y «por lo tanto, al realizar la apreciación jurídica, podrá tomarse en consideración su contenido».¹⁵

13 — Apartado 3 del artículo 1 de la Directiva 95/29.

14 — Dichos requisitos son los siguientes:

- haya suficiente yacaja en el suelo del vehículo;
- la cantidad de forraje a bordo del vehículo ha de ser apropiada, en función de las especies de animales transportadas y de la duración del viaje;
- acceso directo a los animales;
- exista la posibilidad de ventilación adecuada para que pueda adaptarse en función de la temperatura (interior y exterior);
- haya paneles móviles para crear compartimentos separados;
- los vehículos deberán incluir un dispositivo que permita la conexión a tomas de agua durante las paradas;
- en el caso de vehículos de transporte de cerdos se lleva a bordo agua suficiente para su suministro a los animales durante el viaje».

15 — Apartado 3 del punto 2 de la Parte II de sus observaciones.

El Convenio europeo sobre la protección de los animales durante su transporte internacional

22. Por último, procede invocar el Convenio europeo sobre la protección de los animales durante su transporte internacional,¹⁶ al que se hace referencia en el tercer considerando de la Directiva 91/628. Adoptado en el seno del Consejo de Europa el 13 de diciembre de 1968, este Convenio contiene disposiciones —en particular, en el apartado 4 de su artículo 6— similares a las contenidas en la letra d) del punto 2 de la Parte A del Capítulo I del Anexo de la Directiva 95/29, en relación con los intervalos para el suministro de agua y alimentación a los bovinos durante el transporte.

23. Si bien no fija duraciones imperativas de transporte, el Convenio dispone, no obstante, en virtud de su artículo 14, que: «los animales deberán ser transportados lo más rápidamente posible, y los plazos, en especial los de correspondencia, deberán reducirse al mínimo».

Definición de posición

24. No cabe la menor duda de que, en la medida en que prescribe obligatoriamente, en particular, la finalización de todo transporte

internacional de animales destinados al sacrificio en su territorio nacional, en el matadero más próximo, para que se proceda al sacrificio de los animales, la legislación nacional constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación. Por lo demás, en realidad, ninguna de las partes que han intervenido en el procedimiento contradice dicha afirmación.¹⁷ Además, junto con el inculpado en el procedimiento principal,¹⁸ puede sostenerse que la normativa controvertida, en realidad, impide no sólo las importaciones, sino también las exportaciones, es decir, en el caso de autos, todo transporte internacional procedente de Austria, así como todo tránsito por Austria. Por lo tanto, las disposiciones nacionales obligan a la finalización de todo transporte de este tipo en el matadero más próximo dentro del territorio nacional en contra de lo dispuesto en el artículo 30 y en el artículo 34 del Tratado.

25. El Tribunal de Justicia ha recordado, especialmente en la sentencia Hedley Lomas, que: «la aplicación del artículo 36 [del Tratado] permite mantener restricciones a la libre circulación de mercancías justificadas por razones de protección de la salud y vida de los animales, que constituye una exigencia fundamental reconocida por el Derecho comunitario».¹⁹

17 — En este sentido, véase la p. 10 de las observaciones en francés de la Comisión y el apartado 2 del punto 1 de las observaciones en francés del inculpado en el asunto principal. El propio Gobierno austriaco ha centrado, sobre todo, sus observaciones en las justificaciones que pueden sostenerse contra el obstáculo a la libre circulación que, en su caso, supone la aplicación de su legislación, sin abordar minuciosamente este último extremo. Por lo demás, admite que «no parece completamente excluido que una medida como la establecida en el apartado 2 del artículo 5 de la TGS, pueda considerarse una medida de efecto equivalente en el sentido del artículo 30 del Tratado [...]» (punto III.2 de sus observaciones).

18 — Apartado 3 del punto 1 de sus observaciones.

19 — Sentencia de 23 de mayo de 1996 (C-5/94, Rec. p. I-2553), apartado 18. Véase, asimismo, la sentencia de 19 de marzo de 1998, *Compassion in World Farming* (C-1/96, Rec. p. I-1251; en lo sucesivo, sentencia «Compassion»), apartado 47.

16 — Serie de Tratados europeos, n° 65.

26. No obstante, no puede admitirse una justificación en virtud del artículo 36 cuando «determinadas Directivas comunitarias establecen la armonización de medidas necesarias para la consecución del objetivo específico perseguido por la aplicación del artículo 36». ²⁰ En tal caso, en efecto, deberán efectuarse los controles adecuados y adoptarse las medidas de protección impuestas por la Directiva de armonización.

27. Queda entonces por determinar, en el caso que nos ocupa, si las disposiciones de Derecho derivado invocadas establecen la armonización de las medidas necesarias para la protección de la salud de los bovinos destinados al sacrificio durante su transporte, objetivo específico que, según parece, persigue el artículo 36.

28. Es evidente que no es así en el caso de la Directiva 91/628 que, como hemos visto, no establece medida alguna vinculante para los Estados miembros. La referencia que, por lo demás, consta en su artículo 13, a la posterior adopción de una legislación complementaria, confirma que no puede constituir el instrumento de armonización completo de las normativas nacionales en la materia. Por otra parte, el apartado 4 del artículo 13 establece que, en caso necesario, «mientras no se apliquen las normas de desarrollo previstas en los apartados 1 y 2, seguirán vigentes las normas nacionales en la materia de acuerdo con las normas generales del Tratado».

29. En relación con la Directiva 95/29, si bien es cierto que, en particular, armoniza la duración máxima de los transportes de bovinos y los intervalos para alimentarlos y suministrarles agua, he señalado que, no obstante, el plazo para la adaptación a la misma del ordenamiento jurídico interno no había expirado en la fecha de los hechos del asunto principal. Ahora bien, el Tribunal de Justicia considera que el efecto de las Directivas no es eliminar la competencia que el artículo 36 del Tratado reconoce a los Estados miembros cuando no haya transcurrido el plazo que les conceden para adoptar las disposiciones necesarias para adaptarse a éstas. ²¹ Por consiguiente, hasta que finalice el plazo para la adaptación del ordenamiento jurídico interno a dicha Directiva, los Estados miembros podrán basarse en el artículo 36 del Tratado para justificar una acción por consideraciones relativas a la protección de la salud y vida de los animales.

30. Observemos, sin embargo, que —a mayor abundamiento, ya que no se trata del objeto del presente procedimiento— incluso tras la expiración del plazo para la adaptación del ordenamiento jurídico interno a la Directiva 95/29, no puede ciertamente interpretarse ésta en el sentido de que, respecto a los transportes internacionales, autoriza a que, como hace la normativa controvertida, un Estado miembro obligue, bajo pena de sanción, a finalizar imperativamente el transporte en el matadero más próximo dentro de sus fronteras. ²² Si bien resulta patente que dicha prescripción imperativa está prevista y autorizada con arreglo a la referida Directiva, con arreglo al punto 9 del Capítulo VII del Anexo, se trata de un régimen especial establecido únicamente con respecto a los transportes *nacionales* de animales destinados al sacrificio,

20 — *Ibidem*. Véase, asimismo, la sentencia *Compassion*, antes citada, apartado 47.

21 — Sentencias de 15 de diciembre de 1976, *Simmenthal* (35/76, Rec. p. 1871), apartado 36, y de 8 de noviembre de 1979, *Denkavit Futtermittel* (251/78, Rec. p. 3369), apartados 18 a 21.

22 — En este sentido, véanse asimismo las pp. 16 y 17 de la traducción al francés de las observaciones de la Comisión.

cuyos puntos de partida y de destino estén situados dentro de un mismo territorio nacional. Sólo para éstos los Estados miembros podrán establecer una duración máxima de transporte de ocho horas no prorrogable.

31. Por consiguiente, dado que las disposiciones de Derecho derivado aplicables en el caso de autos no armonizan las medidas necesarias para la consecución del objetivo específico que se persigue mediante la aplicación del artículo 36, paso a abordar el examen de una justificación de la legislación austriaca —en principio, contraria al principio de la libre circulación de mercancías—, en virtud de dicho artículo, con respecto a la protección de la salud y vida de los animales.

32. Sólo posteriormente, en su caso, deberá apreciarse si las medidas adoptadas pueden estar justificadas por una exigencia imperativa. Recordemos, en efecto, que una excepción en virtud del artículo 36 del Tratado debe ser tomada en consideración antes que una justificación basada en una exigencia imperativa de interés general.²³

33. Las medidas adoptadas en el marco del artículo 36 del Tratado sólo están justificadas «a condición de que haya una relación razonable entre los medios empleados y la finalidad perseguida y que la protección de la salud no pueda garantizarse con la misma eficacia mediante medidas menos restrictivas del comercio intracomunitario». ²⁴ En otros tér-

minos, las medidas nacionales adoptadas sobre la base del artículo 36 del Tratado sólo están justificadas si tienen en cuenta las exigencias de la libre circulación de mercancías, en la forma en que a ellas se refiere el Tratado y, especialmente, la última frase de dicho artículo.²⁵

34. ¿Podría conseguirse el objetivo de protección de los animales destinados al sacrificio durante su transporte mediante medidas menos restrictivas y con la misma eficacia?

35. Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia,²⁶ corresponde a la parte que invoca la aplicación del artículo 36 del Tratado demostrar la existencia de una amenaza para la salud de los animales.

36. No dudo de que, como señala el Gobierno austriaco,²⁷ las disposiciones controvertidas de la TGSt puedan alcanzar el objetivo de protección de la salud de los animales destinados al sacrificio durante el transporte. Es evidente que la limitación del tiempo de transporte y del trayecto contribuyen a conseguir dicho objetivo, reduciendo, en particular, la

23 — Sentencia de 25 de julio de 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior y Publivia (asuntos acumulados C-1/90 y C-176/90, Rec. p. 1-4151), apartado 16.

24 — Sentencia de 27 de marzo de 1985, Denkavit Futtermittel (73/84, Rec. p. 1013), apartado 14.

25 — Sentencias de 10 de julio de 1984, Campus Oil y otros (72/83, Rec. p. 2727), apartado 44, y de 13 de marzo de 1986, Mirepoix (54/85, Rec. p. 1067), apartado 13.

26 — Sentencias de 14 de julio de 1983, Sandoz (174/82, Rec. p. 2445), apartado 22, y de 30 de noviembre de 1983, Van Bennekom (227/82, Rec. p. 3883), apartado 40.

27 — Punto III.3 de sus observaciones.

situación de tensión y de agotamiento que puede derivar de tales transportes.

37. No obstante, no me parece menos evidente que para alcanzar dicho objetivo las disposiciones nacionales no ponderen adecuadamente los intereses en juego. En efecto, la aplicación de la legislación austriaca a supuestos de transporte internacional conduce al resultado aberrante de impedir, en realidad, todo tránsito por Austria, a no ser que se fije este país como último lugar de destino. En realidad, la obligación de detenerse en el matadero más próximo dentro de las fronteras austriacas impide todo transporte de animales destinados al sacrificio que se realice con salida en Austria y destino en otro Estado miembro, o que simplemente pase por el territorio austriaco como mero tránsito de transporte internacional, con salida y destino en otros Estados miembros. Incluso las importaciones de animales destinados al sacrificio en Austria resultan sustancialmente obstaculizadas ya que no puede escogerse libremente el último lugar de destino. Por lo tanto, la aplicación de las disposiciones controvertidas hace imposible en Austria todo transporte internacional por carretera de animales destinados al sacrificio.

38. Por ello, si se siguiera el razonamiento del Gobierno austriaco, debería admitirse que la mejor forma de garantizar la protección de los animales destinados al sacrificio durante el transporte internacional puede consistir ... en prohibir todo transporte internacional. El éxito de tal planteamiento está más que asegurado ... Sin embargo no puedo dejar de subrayar su carácter un tanto radical. Podría ciertamente sostenerse asimismo que los

únicos transportes adecuados de animales son los de animales muertos, como trata de sostener el Gobierno austriaco.²⁸ Pero, incluso en este caso, no estoy convencido de que se trate necesariamente de la solución que concilie de la mejor manera posible la protección de la salud de los animales con las exigencias del mercado interior.

39. Lo cierto es que éste no es el planteamiento sostenido, particularmente, por los Estados signatarios del Convenio adoptado en el seno del Consejo de Europa, antes citado, ni por el legislador comunitario, para garantizar el mismo objetivo de protección.

40. En relación con este último extremo recordemos que la Directiva 91/628 insta a reducir lo más posible la duración de los transportes a larga distancia de animales. La misma idea es objeto de desarrollo en la Directiva 95/29. Para garantizar la mejor protección de los animales transportados se armonizan, en particular, las duraciones máximas de transporte.²⁹ Así, éstas pueden ser ampliadas hasta treinta horas si se cumplen algunos requisitos relativos al acondicionamiento de los camiones. La consecución de dicho objetivo inspira asimismo, en parte, la armonización de los intervalos de alimentación y suministro de agua a los animales, los tiempos de descanso, el espacio disponible y las normas que

28 — En el punto III.5 de sus observaciones, puede leerse que: «[...] la solución alternativa, por no citar más que un ejemplo, del transporte frigorífico, sería una solución posible, que podría reducir el sufrimiento inútil de los animales durante el transporte».

29 — Me remito al punto 20 de estas conclusiones.

deben regular los medios de transporte en lo que atañe al transporte de determinados tipos de animales.

41. En cuanto al Convenio, sin abordar el problema de su aplicación al caso de autos —el cual, por lo demás, apenas ha suscitado algún debate—,³⁰ observemos simplemente que sus autores se refirieron y adoptaron otros medios para garantizar la protección de la salud y vida de los animales, distintos de aquellos, más radicales, establecidos o evocados por el Gobierno austriaco. Como hemos visto,³¹ el mencionado Convenio contiene disposiciones sustancialmente análogas a las establecidas en el Anexo de la Directiva 95/29.

42. Estos dos ejemplos ilustran claramente que el objetivo de protección de la salud y vida de los animales destinados al sacrificio durante su transporte por carretera puede alcanzarse por otras vías más acordes con las exigencias de la libre circulación que las previstas en la normativa austriaca. Por otra parte, esta última, en realidad, no desconoce las medidas que pueden hacer que se consiga el objetivo referido, los cuales son conciliables con las exigencias del mercado común, dado que dicha normativa recoge límites de tiempo máximos.

30 — Puede señalarse que, habiéndosele pedido, con motivo del asunto *Compassion*, antes citado, que apreciara el carácter vinculante de un Convenio similar — el Convenio Europeo sobre la protección de los animales en las ganaderías —, el Tribunal de Justicia declaró que: «[...] desde su entrada en vigor, forma parte del ordenamiento jurídico comunitario» (apartado 31). No es menos cierto que el Tribunal de Justicia consideró que el Convenio concreto que examinó en dicho asunto no contenía disposiciones vinculantes para las partes contratantes ni, por lo tanto, para la Comunidad (apartados 32 a 37).

31 — Puntos 22 y 23 de estas conclusiones.

43. Por consiguiente, de lo anterior deduzco que las medidas nacionales controvertidas, que constituyen restricciones cuantitativas a los intercambios comerciales, no pueden estar justificadas por razón de la protección de la salud y vida de los animales que postula el artículo 36 del Tratado.

44. He señalado que durante el procedimiento nacional, así como ante el Tribunal de Justicia, se ha hecho alusión asimismo a las exigencias imperativas de interés general que pueden justificar dichas disposiciones. No obstante, considero que ninguna de ellas puede justificar el obstáculo a la libre circulación así apreciado.

45. En efecto, el objetivo bifronte de protección de la salud de los animales y de seguridad de los usuarios de la carretera invocado para justificar las medidas nacionales, si bien me parece legítimo, estimo que, sin embargo, no constituye una «exigencia imperativa» que, en las circunstancias del caso de autos, pueda hacer que la normativa nacional no esté incurso en la prohibición de las medidas de efecto equivalente, a pesar de su efecto restrictivo sobre los intercambios comerciales.

46. La razón de lo que se acaba de señalar estriba una vez más en la inadecuación de los medios empleados al objetivo que se pretende alcanzar. Sin plantear de nuevo el objetivo de protección de los animales, que ya fue objeto de examen al estudiar la aplicación del artículo 36 del Tratado, observemos que —a pesar de la posibilidad de que constituya una exigencia imperativa en el sentido de la jurispru-

dencia del Tribunal de Justicia Cassis de Dijon—³² podría haberse satisfecho la preocupación por la seguridad en carretera de una manera menos atentatoria del principio de la libre circulación. A este respecto, basta señalar que, en las Directivas sobre la protección de los animales durante el transporte, el legislador comunitario pudo integrar el objetivo de seguridad por carretera, sin que, por ello, éste justifique un obstáculo desproporcionado para los intercambios comerciales. Dicha preocupación aparece, por ejemplo, en la remisión que el segundo guión del punto 3

del artículo 1 de la Directiva 95/29 hace al Reglamento (CEE) n° 3820/85,³³ adoptado, precisamente, en particular, por consideraciones de seguridad en carretera.³⁴

47. En consecuencia, considero que las medidas nacionales controvertidas, que equivalen a restricciones cuantitativas a los intercambios comerciales, no pueden tampoco estar justificadas por razón de exigencias imperativas de protección de la salud de los animales y de la seguridad en carretera.

Conclusión

48. Por todo cuanto antecede, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión planteada por el Verwaltungsgerichtshof:

«Los artículos 30 a 36 del Tratado CE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que un Estado miembro restrinja el transporte de animales vivos destinados al sacrificio, estableciendo que este tipo de transporte pueda efectuarse únicamente hasta el matadero adecuado más próximo dentro del territorio nacional, y que tal transporte, en cualquier caso, sólo pueda efectuarse cuando, cumpliendo las disposiciones sobre circulación por carretera y el Código de circulación, la duración total del transporte no supere las seis horas y el trayecto no exceda de 130 km, computándose tan sólo la mitad de los kilómetros efectivamente recorridos por autopista al calcular la distancia.»

32 — Consta, en efecto, que la lista de justificaciones enumeradas por el Tribunal de Justicia, particularmente en la sentencia Cassis de Dijon, antes citada, en su apartado 8 — «[...] eficacia de los controles fiscales [...] salvaguardia de la salud pública [...] lealtad de las transacciones comerciales y [...] protección de los consumidores»— en modo alguno es limitativa.

33 — Reglamento del Consejo de 20 de diciembre de 1985 relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera (DO L 370, p. 1; EE 07/04, p. 21).

34 — El triple objetivo de seguridad por carretera, de armonización de las condiciones de competencia y de progreso social, que persigue esta normativa, resulta de la lectura de su primer considerando.