



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NILS WAHL
presentadas el 21 de enero de 2016¹

Asunto C-469/14

Masterrind GmbH
contra
Hauptzollamt Hamburg-Jonas

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Finanzgericht Hamburg (Tribunal en materia tributaria de Hamburgo, Alemania)]

«Agricultura — Reglamento (UE) n° 817/2010 — Restituciones por exportación — Reglamento (CE) n° 1/2005 — Protección de los animales durante el transporte — Tiempo de viaje y de descanso — “Regla 14 + 1 + 14” — Exigencia de un “descanso [...] de una hora al menos” — Declaración emitida por el veterinario oficial de que el transporte de animales no cumple los requisitos del Reglamento n° 1/2005 — Facultad de un organismo de un Estado miembro diferente responsable del pago de las restituciones por exportación para revisar esa declaración»

1. Un dicho popular, atribuido de forma no acreditada a Mahatma Gandhi, señala que la grandeza de una nación y su progreso moral pueden ser juzgados por la forma en que son tratados sus animales. De ser así, el asunto que examinamos merece especial atención.
2. El procedimiento principal gira en torno a la conformidad a Derecho de una resolución que exige la devolución de una restitución por exportación relativa a un transporte de bovinos vivos de Alemania a Marruecos (en lo sucesivo, «transporte controvertido»). En la Unión Europea, el pago de restituciones por la exportación de animales vivos a terceros países está condicionado, como política, al respeto de las normas sobre el bienestar de los animales durante el transporte. Han surgido discrepancias sobre si el transporte controvertido respetaba dichas normas.
3. El asunto examinado plantea dos cuestiones diferentes: en primer lugar, cómo interpretar y aplicar la regla establecida en el punto 1.4, letra d), del capítulo V del anexo I del Reglamento (CE) n° 1/2005² (regla 14 + 1 + 14). En segundo lugar, qué efecto tiene la declaración emitida por un veterinario oficial de un Estado miembro sobre la autoridad competente de otro Estado miembro.
4. Respecto a la segunda cuestión, en mi opinión, dicha declaración tiene únicamente un efecto persuasivo, no vinculante. Y respecto a la primera cuestión, pese a ser necesaria una cierta dosis de practicidad al hacer uso de la regla 14+1+14, ello no debe llevar a reducir los requisitos de bienestar establecidos por el Reglamento n° 1/2005.

1 — Lengua original: inglés.

2 — Reglamento del Consejo de 22 de diciembre de 2004 relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas y por el que se modifican las Directivas 64/432/CEE y 93/119/CE y el Reglamento (CE) n° 1255/97, (DO 2005, L 3, p. 1).

I. Marco jurídico

A. Reglamento (UE) n° 817/2010³

5. Conforme a la primera frase del artículo 1 («Ámbito de aplicación») del Reglamento n° 817/2010, el pago de las restituciones por exportación se supeditará al «cumplimiento, durante el transporte de los animales al primer lugar de descarga en el tercer país de destino final», de los artículos 3 a 9 del Reglamento n° 1/2005 y de los anexos a los que se refiere, así como del propio Reglamento n° 817/2010.

6. Con arreglo al artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 817/2010 («Controles en el territorio aduanero de la Comunidad»), cuando el veterinario oficial del punto de salida considere, entre otros, que los requisitos previstos en el Reglamento n° 1/2005 se han cumplido satisfactoriamente en el territorio aduanero de la Unión Europea «lo certificará mediante una de las menciones que figuran en el anexo II y mediante el sellado y la firma del documento que certifique la salida del territorio aduanero de la [UE], o bien en la casilla J de la copia de control T5 o bien en [un] lugar del documento nacional que resulte más adecuado».

7. El artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 817/2010 («Procedimiento de pago de las restituciones por exportación») señala, entre otras cosas, que las solicitudes de pago de las restituciones por exportación se completarán con el documento contemplado en el artículo 2, apartado 3, de dicho Reglamento «debidamente cumplimentado».

8. El artículo 5, apartado 1, letra c), del Reglamento n° 817/2010 («Impago de las restituciones por exportación») establece, entre otras cosas, que las restituciones por exportación no se pagarán por los animales respecto a los cuales la autoridad competente estime que «a la vista de los documentos mencionados en el artículo 4, apartado 2, y de todos los demás elementos a su disposición relativos al cumplimiento del presente Reglamento», no se han cumplido los artículos 3 a 9 del Reglamento n° 1/2005 y los anexos a los que se refiere.

B. Reglamento n° 1/2005

9. El artículo 3 del Reglamento n° 1/2005 («Condiciones generales aplicables al transporte de animales») señala, en su primera frase, que «nadie podrá transportar o hacer transportar animales de una forma que pueda causarles lesiones o sufrimiento». Conforme a la segunda frase de dicha disposición, se deben cumplir, además, ocho requisitos generales concretos. Entre tales requisitos se encuentran, en particular, los siguientes: i) se tomarán previamente todas las disposiciones necesarias con el fin de reducir al mínimo la duración del viaje y atender a las necesidades de los animales durante éste; ii) el transporte se llevará a cabo sin demora hasta el lugar de destino y las condiciones de bienestar de los animales se comprobarán regularmente y se mantendrán de manera apropiada; y iii) se ofrecerá a los animales agua, alimento y períodos de descanso a intervalos suficientes y en condiciones cuantitativa y cualitativamente adecuadas a su especie y tamaño.

3 — Reglamento de la Comisión de 16 de septiembre de 2010, por el que se establecen disposiciones específicas de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo por lo que respecta a los requisitos para la concesión de restituciones por exportación en relación con el bienestar de los animales vivos de la especie bovina durante su transporte (DO L 245, p. 16).

10. El artículo 6, apartado 3, del Reglamento n° 1/2005 («Transportistas») establece que «los transportistas [deberán transportar] a los animales de conformidad con las especificaciones técnicas que figuran en el anexo I». El capítulo V del anexo I del Reglamento n° 1/2005 («Intervalos de suministro de agua, de alimentación y tiempo de viaje y de descanso») establece las siguientes reglas para, entre otros, los animales domésticos de especies bovinas:

«1.1. Los requisitos establecidos en el presente capítulo serán aplicables al transporte de [...] animales de [la especie] bovina [...], excepto en el caso de transporte aéreo.

1.2. El tiempo de viaje para animales de las especies consideradas en el punto 1.1. no superará las ocho horas.

1.3. El tiempo máximo de viaje indicado en el punto 1.2. podrá ampliarse cuando el vehículo de transporte reúna los requisitos adicionales del capítulo VI.

1.4. 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 1.3. serán los siguientes:

[...]

(d) Todos los [...] animales [excepto los terneros, corderos, cabritos y potros no destetados y que reciben alimentación láctea, así como los lechones no destetados, los cerdos y los équidos domésticos] de las especies consideradas en el punto 1.1. deberán tener un descanso suficiente de una hora al menos, después 14 horas de transporte, en especial para suministrarles agua y, si fuera necesario, alimento. Tras este tiempo de descanso, podrá proseguirse su transporte durante 14 horas más.

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

[...]

1.8. Los tiempos de viaje previstos en los puntos 1.3, 1.4. y en la letra b) del punto 1.7. podrán prolongarse dos horas en beneficio de los animales, habida cuenta, en particular, de la proximidad al lugar de destino.

[...]»

II. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales planteadas

11. Mediante declaración de exportación de 16 de junio de 2011, Masterrind GmbH (en lo sucesivo, «Masterrind») declaró seis bovinos reproductores de raza selecta y solicitó el pago anticipado de la correspondiente restitución por exportación. Dicha solicitud fue estimada por la Hauptzollamt Hamburg-Jonas (Oficina principal de aduanas de Hamburgo-Jonas; en lo sucesivo, «Oficina principal de aduanas») mediante resolución de 13 de julio de 2011.

12. Los animales fueron cargados en un camión en Northeim (Alemania) a las 10.30 horas del 16 de junio de 2011. El camión abandonó el lugar de carga sobre las 11.30 horas. Ese mismo día, a las 19.00 horas, el transporte llegó a Wasserbillig (Luxemburgo), donde se interrumpió el viaje para una pausa de suministro de alimento y agua de una hora. Tras un nuevo intervalo de transporte de dos horas, y en cumplimiento de los tiempos de conducción y de descanso en el transporte por carretera

legalmente establecidos en el Reglamento (CE) n° 561/2006,⁴ el camión realizó un segundo descanso para el suministro de alimento y agua de diez horas en Épinal (Francia). El camión reanudó el viaje a la mañana siguiente hacia las 8.00 horas y llegó al puerto de Sète (Francia) el mismo día a las 17.00 horas. El transporte de Northeim a Sète duró 30 horas y 30 minutos. Los animales fueron cargados a continuación en un barco para proseguir viaje hacia Marruecos.

13. Mediante escrito de 17 de enero de 2012, la Oficina principal de aduanas comunicó a la demandante que el veterinario oficial de la aduana de salida de Sète había anotado en la copia de control la mención «Non conforme au contrôle officiel visé à l'article 2 du règlement (CE) n° 817/2010» («No conforme con el control oficial contemplado en el artículo 2 del Reglamento (CE) n° 817/2010») en relación con todos los animales. La Oficina principal de aduanas comunicó además a la demandante que podía solicitar a la autoridad veterinaria francesa competente que revisase la legalidad de la mención del veterinario. A raíz de una reunión mantenida con la autoridad veterinaria francesa, se supo que la mención descrita más arriba se incluye cuando el viaje, incluidas las horas de conducción y de descanso legalmente establecidas, excede de las 31 horas.

14. A la vista de la anotación negativa del veterinario oficial respecto a todos los animales, la Oficina principal de aduanas consideró que la demandante no había cumplido los requisitos establecidos por el artículo 2, apartado 2, del Reglamento n° 817/2010 y, en consecuencia, que debía devolverse la restitución anticipada. Por ello, mediante resolución de 5 de junio de 2012, por la que se modificaba su resolución de 13 de julio de 2011, la Oficina principal de aduanas requirió la devolución de la restitución por exportación que había sido pagada al demandante por anticipado, más un recargo del 10 %.

15. La demandante recurrió la resolución de 5 de junio de 2012 y, posteriormente, solicitó a la Comisión Europea una interpretación respecto al tiempo de viaje y de descanso establecido en el Reglamento n° 1/2005. Mediante escritos de 7 de marzo de 2013 y de 27 de julio de 2013, la entonces denominada Dirección General de Salud y Consumidores (en lo sucesivo, «DG SANCO»), respondió que, para los animales de la especie bovina, el tiempo máximo de transporte permitido es de 29 horas desde el momento de la carga e incluido un descanso de una hora de duración dentro del vehículo. En beneficio de los animales y habida cuenta, en particular, de la proximidad del lugar de destino, el tiempo de viaje puede prolongarse dos horas. Como consecuencia de ello, la DG SANCO concluyó que las normas establecen que el tiempo de transporte de los bovinos no puede exceder de 31 horas.

16. Mediante resolución de 19 de julio de 2013, la Oficina principal de aduanas desestimó el recurso de la demandante. La Oficina principal de aduanas consideró que tanto la demandante como la propia oficina quedaban vinculadas por la decisión del veterinario oficial francés, cuya anotación negativa no fue modificada a raíz de las respuestas aportadas por la Comisión. Esto llevó a la demandante a interponer recurso ante el tribunal remitente el 21 de agosto de 2013, solicitando la anulación de las resoluciones de 5 de junio de 2012 y de 19 de julio de 2013.

17. El tribunal remitente señala que el transporte controvertido se caracteriza por el hecho de que fue dividido en tres trayectos de desplazamiento físico efectivo (viaje), sin que ninguno de ellos excediera de 14 horas. El mencionado tribunal señala que, tomados conjuntamente, los trayectos primero y segundo no exceden de 14 horas, al igual que ocurre si se toman conjuntamente los trayectos segundo y tercero. Señala también que, si se combinan, los tres trayectos del viaje no exceden de 28 horas. Considera por tanto que el Derecho de la Unión no impide que el transporte controvertido fuera completado en tres etapas. Sin embargo, el tribunal remitente señala que el transporte controvertido fue interrumpido por dos períodos que suman un total de 11 horas.

4 — Reglamento 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° 3821/85 y (CE) n° 2135/98 del Consejo y se deroga el Reglamento (CEE) n° 3820/85 del Consejo (DO L 102, p. 1).

18. Sobre la base de lo anterior, el tribunal remitente considera que la resolución del litigio principal depende, en primer lugar, de si un periodo de descanso de más de una hora está permitido por el Derecho de la Unión. En segundo lugar, en caso de respuesta afirmativa, surge la cuestión de si la Oficina principal de aduanas está vinculada por la anotación hecha por el veterinario oficial en el punto de salida o si puede, por su propia autoridad, decidir que el transporte controvertido se llevó a cabo de conformidad con lo previsto en el Reglamento n° 1/2005. Por ello, al albergar dudas sobre la interpretación de los Reglamentos n° 1/2005 y n° 817/2010 el Finanzgericht Hamburg (Tribunal en materia tributaria de Hamburgo) decidió el 14 de octubre de 2014 suspender el procedimiento y plantear las siguientes cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia:

- «1) ¿Debe interpretarse la regla establecida en el punto 1.4, capítulo V, anexo I del Reglamento n° 1/2005 [...], con arreglo a la cual los animales 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, y tras este tiempo de descanso podrá proseguirse su transporte durante 14 horas más, en el sentido de que los períodos de transporte también pueden interrumpirse para un descanso de más de una hora de duración o varios descansos, uno de los cuales debe durar al menos una hora?
- 2) ¿Está vinculado el organismo competente para el pago de un Estado miembro por la mención del veterinario oficial del punto de salida con arreglo al artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 817/2010 [...], con la consecuencia de que la legalidad de la denegación de la mención sólo puede ser comprobada por la autoridad responsable de la actuación del veterinario de la frontera, o la mención del veterinario oficial constituye una simple diligencia administrativa que sólo puede ser impugnada al mismo tiempo con los recursos disponibles contra la resolución sobre el fondo del organismo pagador?»

19. Han presentado observaciones escritas la Oficina principal de aduanas, el Gobierno francés y la Comisión Europea. De conformidad con el artículo 76, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, no se ha celebrado vista.

III. Análisis

A. Sobre la primera cuestión prejudicial

1. Observaciones preliminares y alegaciones presentadas por las partes coadyuvantes en el procedimiento prejudicial

20. Pese a ser objeto de detalladas especificaciones técnicas, las normas sobre transporte de animales son particularmente opacas. Como era previsible, tales normas han sido objeto de numerosos litigios ante el Tribunal de Justicia, incluyendo varias peticiones de decisión prejudicial planteadas por el propio tribunal remitente.⁵ La cuestión considerada, que gira básicamente en torno a la interpretación de la expresión «de una hora al menos» que aparece en la regla 14 + 1 + 14, no es diferente a este respecto.

5 — Véanse, en lo que respecta a las restituciones por exportación, entre otras, las sentencias Viamex Agrar Handel y ZVK (C-37/06 y C-58/06, EU:C:2008:18); Viamex Agrar Handel (C-96/06, EU:C:2008:158), y Viamex Agrar Handel (C-485/09, EU:C:2011:440).

21. Consta que el transporte controvertido en el procedimiento principal duró 30 horas y media. El tiempo de viaje efectivo, durante el cual el camión se movía físicamente, fue de 19 horas y media. La resolución de remisión señala que el conductor del camión hizo una pausa de diez horas para cumplir con los requisitos establecidos en el Reglamento n° 561/2006. Dado que no se precisa en la resolución de remisión, debo señalar que en estas conclusiones se asume que los animales no fueron descargados durante ese tiempo de descanso.

22. Así, mediante su primera cuestión, el tribunal remitente desea saber, esencialmente, si la regla 14 + 1 + 14 debe interpretarse en el sentido de que existe un límite superior a la duración de los períodos de descanso y si éstos tienen otro propósito además del bienestar de los animales transportados. Es decir: ¿podría autorizar a mantener los animales en un vehículo parado durante un periodo de tiempo muy largo el hecho de que, según dicha regla, los períodos de descanso deben ser «de una hora al menos»?

23. El tribunal remitente no ha cuestionado la interacción entre las normas sobre bienestar de los animales durante el transporte con las relativas a los períodos máximos de conducción y períodos de descanso mínimo para conductores por carretera. Por ello, no abordaré esa cuestión en estas conclusiones.

24. La Oficina principal de aduanas comparte la opinión del tribunal remitente, según la cual se desprende de la expresión «en especial», que aparece en la regla 14 + 1 + 14, que la interpretación de la DG SANCO de dicha regla (citada en el anterior punto 15) no es necesariamente correcta. El Finanzgericht Hamburg (Tribunal en materia tributaria de Hamburgo) prefiere una interpretación según la cual el tiempo máximo de viaje de 28 horas puede ser interrumpido por varios períodos de descanso, uno de los cuales debe durar al menos una hora y que, cuando se combinan, los períodos de descanso no pueden exceder de 14 horas, siendo éste el límite máximo para un trayecto conforme a la regla 14 + 1 + 14.

25. El Gobierno francés alega que la regla 14 + 1 + 14 no puede ser interpretada en el sentido de que autoriza un periodo de descanso excesivamente largo que pondría en peligro el bienestar de los animales. Según ese Gobierno, la expresión «en especial», además de referirse a alimentar a los animales y suministrarles agua, denota actuaciones dirigidas a preservar el bienestar de los animales. Además, el Gobierno francés no considera posible mantener los animales a bordo de un vehículo durante 10 horas sin vulnerar la intención del Reglamento n° 1/2005.

26. La Comisión considera que, conforme a la regla 14 + 1 + 14, el tiempo máximo de viaje posible es de 29 horas, salvo en la situación excepcional detallada en el punto 32 *infra*. Además, según la Comisión, un periodo de descanso no puede ser usado para propósitos ajenos al bienestar de los animales. La Comisión alega que la expresión «en especial» no deja lugar a una interpretación diferente, dado que dichas palabras van seguidas por los términos «para suministrarles agua y, si fuera necesario, alimento».

2. Apreciación

a) Consideraciones preliminares

27. Como se verá más adelante, ni la redacción ni el contexto de la regla 14 + 1 + 14 proporcionan una respuesta a la cuestión planteada en el punto 22 *supra*. Concretamente, los conceptos que aparecen, por una parte, en las definiciones recogidas en el cuerpo del Reglamento n° 1/2005 y, por otra parte, en su anexo I, se emplean de forma incoherente e incongruente, tanto internamente dentro de cada documento como especialmente entre sí. Desgraciadamente, ello hace necesario especificar, a lo largo de estas conclusiones, el conjunto exacto de reglas respecto a las cuales se emplean dichos conceptos.

28. La incoherencia mencionada en el punto anterior exige que el objetivo del Reglamento n° 1/2005 —que es diáfano— prevalezca ante todo. Hacerlo conlleva interpretar la regla 14 + 1 + 14 de forma que establezca un límite claro a los períodos de descanso transcurridos en un vehículo inmovilizado.

29. Y ello porque el objetivo del Reglamento n° 1/2005 es incuestionable: evitar transportar animales de forma que se les cause daño o sufrimiento.⁶ Esto es coherente con el artículo 13 TFUE, conforme al cual los animales son seres sensibles. Por ello, dicha norma exige a la Unión Europea y a los Estados miembros que, al formular y aplicar las políticas agrícolas de la Unión, den una consideración absoluta a los requisitos de bienestar de los animales.⁷

30. Sin embargo, antes de seguir adelante es necesario, en primer lugar, conocer en profundidad la regla 14 + 1 + 14.

b) La regla 14 + 1 + 14

31. La regla 14 + 1 + 14 forma parte de un conjunto de normas relativas a «intervalos de suministro de agua, de alimentación y tiempo de viaje y de descanso» recogidas en el anexo I del Reglamento n° 1/2005. Es aplicable al transporte físico de animales utilizando vehículos de carretera que reúnan determinados requisitos mínimos para el bienestar de los animales (relativos al techo y suelo del vehículo, yacijas para los animales, piensos, separaciones, normas sobre edad, provisión de agua, ventilación y sistemas de navegación). Si se cumplen dichos requisitos, el vehículo podrá transportar bovinos durante 14 horas, tras las cuales «deberán tener un descanso suficiente de una hora al menos, [...] en especial para suministrarles agua y, si fuera necesario, alimento», antes de (en su caso) proseguir su transporte durante 14 horas más. Posteriormente, conforme al punto 1.5 del capítulo V del mencionado anexo, los bovinos serán descargados, se les suministrará agua y alimentos y descansarán durante al menos 24 horas.

32. Como excepción, conforme al apartado 1.8 del capítulo V del anexo I del Reglamento n° 1/2005 («regla + 2»), el «tiempo de viaje» total, tal como se emplea dicho concepto en el anexo, podrá prolongarse dos horas, pero únicamente si ello es en beneficio de los animales. La gran proximidad al lugar de destino es un ejemplo típico de una situación en la que soportar dos horas adicionales de transporte puede causar menos sufrimiento a los animales que ser descargados y cargados de nuevo, una experiencia particularmente estresante.⁸

33. Resulta claramente de lo anterior que la regla 14 + 1 + 14 no señala expresamente cuánto pueden durar como máximo los períodos de descanso, ni qué actividades pueden llevarse a cabo durante tales períodos.

6 — Véase el considerando 11 del Reglamento n° 1/2005.

7 — El artículo 13 TFUE reproduce el Protocolo sobre la protección y el bienestar de los animales anexo al Tratado de Amsterdam (DO 1997, C 340, p. 110; en lo sucesivo, «Protocolo sobre bienestar de los animales»), aplicable en el momento de la adopción del Reglamento n° 1/2005 (véase también la sentencia *Zuchtvieh-Export*, C-424/13, EU:C:2015:259, apartado 35). La cuestión de si una medida de la UE tiene suficientemente en cuenta el bienestar de los animales puede verificarse en el marco del control de la proporcionalidad de la medida (véase la sentencia *Jippes y otros*, C-189/01, EU:C:2001:420, apartados 79 y 85).

8 — Véanse, entre otros, el considerando 13 y el artículo 3, letra d), del Reglamento n° 1/2005. Véase también *The welfare of animals during transport (details for horses, pigs, sheep and cattle)*, Informe del Comité Científico de Salud y Bienestar de los Animales, adoptado el 11 de marzo de 2012, Comisión Europea, Dirección General de Salud y Consumidores, Dirección C — Opiniones Científicas, p. 24.

34. Recurrir a la jurisprudencia tampoco resuelve dicha cuestión: el Tribunal de Justicia se ha limitado a señalar que la regla 14 + 1 + 14 «establece un período máximo de transporte por carretera de 28 horas, interrumpido por un período mínimo de descanso de 1 hora después del primer período de 14 horas. [...] Por lo tanto, [dicha regla] debe entenderse en el sentido de que autoriza un tiempo máximo de transporte de 28 horas, interrumpido por un período mínimo de descanso de 1 hora».⁹

35. Dado que la regla 14 + 1 + 14 no proporciona una respuesta clara en el presente asunto, es necesario explorar algunos otros aspectos del Reglamento n° 1/2005.

c) Contexto del Reglamento n° 1/2005

36. El artículo 2 del Reglamento n° 1/2005 define una serie de conceptos esenciales a efectos de su aplicación. Entre esas definiciones están la de *viaje* («la operación de transporte completa, desde el lugar de salida hasta el lugar de destino, incluidos la descarga, el alojamiento y la carga en los puntos intermedios del viaje») y la de *transporte* («el desplazamiento de animales efectuado en uno o varios medios de transporte, así como las operaciones conexas, incluidos la carga, la descarga, el transbordo y el descanso, hasta la descarga final de los animales en el lugar de destino»)¹⁰.

37. En general, se desprende de las definiciones recogidas en el artículo 2 del Reglamento n° 1/2005 que un *viaje* va siempre precedido y seguido de un período mínimo de 48 horas de descanso fuera del vehículo para los animales.¹¹ Por ello, un viaje sólo termina si se alberga a los animales durante al menos 48 horas en un lugar de descarga.

38. Ahora bien, el artículo 2 del Reglamento n° 1/2005 pretende mantener una dicotomía entre «viaje» y «transporte», en el sentido de que aquél comprende toda la operación logística y éste sólo el movimiento físico. Sin embargo, frente a lo que ocurría anteriormente,¹² actualmente el concepto de «transporte» incluye, sorprendentemente, el descanso. En efecto, si, conforme a dicha norma, un «viaje» es la suma de todos los períodos de transporte y descanso, añadir el descanso al concepto de «transporte» suscita la cuestión de qué diferencia existe en realidad entre viaje y transporte. Esta aparente falta de coherencia tiene consecuencias para la interpretación de los términos empleados en el anexo I del Reglamento, a los que me referiré en el punto 46 *infra*.

39. El artículo 2 del Reglamento n° 1/2005 también define *lugar de descanso* como «cualquier parada durante el viaje que no sea el lugar de destino», independientemente de si se procedió a la descarga de los animales o no. Sin embargo, el propio concepto de *tiempo de descanso*, que constituye la esencia del presente asunto, no ha sido definido. A ese respecto, el predecesor del Reglamento

9 — Sentencia Interboves (C-277/06, EU:C:2008:548), apartados 15 y 16, respecto a una norma similar en el punto 48.4, letra d), del anexo a 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).

10 — En aras de la coherencia, he tratado de atenerme, a lo largo de estas conclusiones, a las definiciones incluidas con carácter general en el artículo 2 del Reglamento n° 1/2005, incluidas las de «viaje» y «transporte». Sin embargo, como se expondrá a continuación, ello ha sido particularmente difícil. Como se ha señalado anteriormente, me he esforzado por ser específico allí donde era necesario.

11 — El artículo 2 del Reglamento n° 1/2005 define *lugar de salida* como el lugar en el que se carga al animal por primera vez en un medio de transporte, siempre que se le haya albergado en ese lugar durante al menos 48 horas antes de la salida. *Lugar de destino* se define como el lugar donde se descarga un animal de un medio de transporte y, o bien se le alberga durante al menos 48 horas antes de la salida, o bien se le sacrifica. En determinadas circunstancias, los centros de concentración pueden considerarse lugares de salida sin necesidad de cumplir el requisito de las 48 horas. Sin embargo, dicha excepción no se extiende a la definición de lugar de destino. Por ello, un viaje desde el primer lugar de carga hasta un centro de concentración que se considere como lugar de salida no concluirá formalmente salvo que los animales sean albergados durante 48 horas (o sacrificados) en el centro de concentración.

12 — Véase el artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 91/628, que definía «transporte» como «todo desplazamiento de animales que se efectúe con un medio de transporte y que implique carga y descarga de los animales».

nº 1/2005¹³ sí incluía una definición, concretamente, «un período continuo en el transcurso del viaje durante el cual no se desplaza a los animales en ningún medio de transporte». Sin embargo, esa definición tampoco indica si un tiempo de descanso puede tener lugar dentro del vehículo ni cuál es su propósito (de haberlo). Por ello, tampoco resuelve el presente litigio.

40. A continuación, me gustaría destacar una norma esencial del Reglamento nº 1/2005, citada por muchas de las partes que han formulado observaciones: el artículo 3. Su *primera frase* constituye lo que describo como «regla general» en materia de protección de animales durante el transporte. La regla general está formulada en términos imperativos y es aplicable siempre que lo sea el Reglamento. Además, la regla general está formulada en sentido negativo y no positivo. Más allá de exigir que el comportamiento prohibido cause daño o sufrimiento a los animales, la obligación de no causarlo no depende de otros factores, como el transcurso de un determinado plazo de tiempo o una distancia geográfica mínima.

41. La *segunda frase del artículo 3* del Reglamento nº 1/2005 especifica ciertos requisitos básicos que debe cumplir cualquier persona que pretenda transportar animales. Tales requisitos están redactados en términos positivos y deben ser cumplidos de forma sistemática durante el «transporte» (como se define en el artículo 2). Pese a que la elección de la palabra («además») indica que tales requisitos se aplican de forma independiente y con carácter adicional a la regla general, el título del artículo 3 indica, sin embargo, que los requisitos generales para el transporte de animales son acumulativos.

42. Me limitaré a añadir que me parece que determinar si el artículo 3 ha sido incumplido — incumplimiento que puede dar lugar, en principio, a la imposición de una multa conforme al artículo 25 del Reglamento nº 1/2005— exige un análisis exhaustivo tomando en consideración todas las circunstancias relevantes.

43. Por último, aunque no por ello menos importante, volveré a referirme al contexto legislativo que llevó a la adopción del Reglamento nº 1/2005 en los puntos 51 y 52 siguientes.

d) Postura adoptada

44. Las observaciones hechas anteriormente me llevan a adoptar el siguiente enfoque:

45. En primer lugar, como cuestión de orden, me gustaría mostrar mi acuerdo con el Tribunal remitente en que la regla 14 + 1 + 14 permite realizar varios tiempos de descanso —y no sólo uno—, siempre y cuando se realice una pausa de al menos una hora tras un máximo de 14 horas de movimiento físico (por ejemplo 7 + 1 + 7 + 1½ + 12½). De otro modo, la regla me parecería completamente imposible de gestionar: los conductores se verían incitados a esperar 14 horas antes de detenerse para atender a sus necesidades personales. Lo que es más, esto suscitaría la cuestión de si cualquier parada involuntaria debida, por ejemplo, a obras en la carretera, embotellamientos o pasos a nivel, entra dentro del concepto de «descanso».

46. A continuación, respecto al ambiguo significado de un «descanso [...] de una hora al menos», el anexo I del Reglamento nº 1/2005 no contiene ninguna definición. Por ello, serán aplicables presumiblemente las definiciones generales establecidas en el artículo 2 del Reglamento.

47. Sin embargo, desgraciadamente, esas definiciones son simplemente inoperantes cuando se interpreta el capítulo V del anexo I del Reglamento nº 1/2005: *en primer lugar*, la definición general de «viaje» en el artículo 2 del Reglamento incluye los tiempos de descanso realizados durante el trayecto. Sin embargo, dicho capítulo se refiere, en su título, a «tiempo de viaje» y «de descanso» como si fueran opuestos. *En segundo lugar*, la descripción de un «viaje», en el artículo 2 del Reglamento, como algo

13 — Artículo 2, apartado 2, letra h), de la Directiva 91/628.

que normalmente está delimitado por dos períodos de 48 horas (véase el punto 37 *supra*) parece chocar con el uso del término «tiempo de viaje» en el punto 1.5 de ese capítulo, conforme al cual un tiempo de descanso de 24 horas «neutraliza» los tiempos de viaje soportados hasta entonces. En *tercer lugar*, como se ha señalado en el punto 38 *supra*, el concepto de «transporte» incluye actualmente «descanso». Ello contrasta con la regla 14 + 1 + 14, que distingue entre «período de descanso», por una parte, y «viaje» o «transporte» por otra.¹⁴

48. Esta evidente falta de coherencia hace necesario interpretar la regla 14 + 1 + 14 en sus propios términos, a la luz del objetivo esencial del propio Reglamento n° 1/2005; objetivo que se recoge en el punto 29 *supra*.

49. No se cuestiona que los viajes (en el sentido del artículo 2 del Reglamento n° 1/2005), especialmente los largos, pueden ser una fuente de desasosiego para los animales transportados. Claramente, parece que el Reglamento se fundamenta en la premisa de que cualquier viaje que implique el confinamiento y la carga y descarga de animales, así como la posibilidad de que se vean privados de alimentos y agua, les causa sufrimiento en alguna medida. En este sentido, el objetivo del Reglamento es simplemente evitar transportes que causen o puedan causar *lesiones y sufrimiento* a los animales. Es decir, el Reglamento acepta un cierto grado de desasosiego entre los animales durante el transporte como un mal necesario, pero intenta limitarlo. Sin embargo, dicho desasosiego puede alcanzar un grado en el que deja de estar justificado y se convierte en sufrimiento. Pero, ¿cuándo ocurre esto?

50. A este respecto, estoy de acuerdo con la Comisión en que si la suma de los «tiempos de viaje y de descanso», a la que se refiere el punto 1.4, letra d), del capítulo V del anexo I del Reglamento n° 1/2005, *excede de 29 horas* —es decir, la suma de las tres partes que componen la regla 14 + 1 + 14— ello implicaría, *por sí mismo*, incumplir el Reglamento n° 1/2005, ya que podría causar sufrimiento a los animales. Por supuesto, ello sin perjuicio de la aplicación de la regla + 2.

51. Para fundamentar mi punto de vista, quisiera señalar, *en primer lugar*, que el objetivo del Reglamento n° 1/2005 es claramente reducir, en la medida de lo posible, los viajes largos (en el sentido del artículo 2 del Reglamento) que conlleven el transporte de animales.¹⁵ Permitir que se pasen en el interior del vehículo períodos de descanso indefinidos que, conforme al punto 1.5 del capítulo V del anexo I del Reglamento n° 1/2005, no tienen el efecto de «neutralizar» el tiempo efectivo de viaje soportado hasta entonces, sería contrario a ese objetivo. El hecho de que, al adoptar el Reglamento, el Consejo no siguiera ni el asesoramiento de los expertos de que se limitase el tiempo de viaje de los bovinos a 24 horas,¹⁶ ni la propuesta de la Comisión consistente en un tiempo máximo de viaje limitado a 9 horas seguido de un tiempo de descanso de 12 horas (que podría repetirse),¹⁷ no altera mi punto de vista. En efecto, pese a que el Consejo decidió esencialmente mantener inalteradas las normas sobre tiempo de viaje y de descanso recogidas en el capítulo VII del anexo de la Directiva

14 — Es necesario señalar que las distintas versiones lingüísticas del punto 1.4, letra d), del capítulo V del anexo I del Reglamento n° 1/2005 también carecen de coherencia tanto interna como entre ellas. En primer lugar, no todas las versiones lingüísticas utilizan exclusivamente la palabra «transporte», ya que algunas versiones utilizan términos que no han sido definidos (alemán: «Beförderung»; inglés: «travel»). En segundo lugar, algunas versiones lingüísticas emplean la palabra «viaje» en lugar de «transporte» (italiano: «viaggio»; portugués: «viagem»; rumano: «călătorie»).

15 — Conforme al *considerando 5* del Reglamento n° 1/2005, «conviene limitar en la medida de lo posible los viajes largos, incluido el transporte de animales para sacrificio, [por razones vinculadas al bienestar de los animales]», dado que, conforme al *considerando 18*, «los viajes largos pueden ser más nocivos para el bienestar de los animales que los viajes efectuados en distancias cortas». Además, *la segunda frase del artículo 3* del Reglamento establece que «el transporte se llevará a cabo sin demora hasta el lugar de destino y las condiciones de bienestar de los animales se comprobarán regularmente y se mantendrán de manera apropiada». Por último, el artículo 5 («Obligaciones de planificación relativas al transporte de los animales»), *apartado 3, letra a)*, obliga a los organizadores a asegurarse de que en cada viaje «el bienestar de los animales no se vea perjudicado por una coordinación insuficiente entre las distintas etapas del viaje, y de que se tengan en cuenta las condiciones meteorológicas».

16 — *The welfare of animals during transport (details for horses, pigs, sheep and cattle)*, *op. cit.*, p. 80.

17 — Propuesta de reglamento del Consejo relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas y por el que se modifican las Directivas 64/432/CEE y 93/119/CE [COM(2003) 425 final/3], anexo I, capítulo V, punto 1.1, letra d) (p. 49).

91/628, no puedo imaginar que el Consejo, al «[tener] plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales» durante el procedimiento legislativo, conforme al Protocolo sobre la protección y el bienestar de los animales, tuviera en mente períodos de descanso indefinidos en el interior de un vehículo.

52. Es cierto que, en la sentencia *Interboves* (C-277/06, EU:C:2008:548), a la que hacen referencia las partes en este procedimiento, el Tribunal de Justicia consideró la idea de que el «tiempo de viaje» a los efectos del capítulo V del anexo I del Reglamento n° 1/2005 podía exceder de 28 horas. Sin embargo, esto no me lleva a cambiar de parecer. Y ello porque, en dicha sentencia, el Tribunal de Justicia interpretó las reglas sobre tiempo de viaje y de descanso previstas en la Directiva 91/628. Tales reglas fueron adoptadas primordialmente 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 garantizaba, como objetivo secundario, un nivel satisfactorio de protección de los animales afectados.¹⁸ En el Reglamento n° 1/2005 ese equilibrio entre los objetivos parece haberse invertido: su principal finalidad es ahora la protección de los animales, respecto a la cual es secundaria la armonización de la legislación.¹⁹ En cualquier caso, la sentencia *Interboves* debe ser interpretada con cautela, ya que, de otro modo, transportistas sin escrúpulos podrían aprovecharse de las diferencias inherentes entre las reglas en materia de transporte por carretera y por mar.²⁰

53. Como consecuencia de ello, por la razón expresada en el punto anterior, el hecho de que el Abogado General Mengozzi afirmase que «el tiempo de un trayecto podría, por ejemplo, ser de 50 horas, a saber, dos períodos (máximos) de transporte de 14 horas cada uno, interrumpidos por un período de descanso de 22 horas»,²¹ carece de pertinencia en el presente asunto. En todo caso, no se hacía mención alguna a si era lícito pasar un tiempo de descanso de 22 horas en el interior de un vehículo inmovilizado.

54. *En segundo lugar*, la regla + 2 dispone que los «tiempos de viaje» (no un «viaje» en el sentido del artículo 2 del Reglamento n° 1/2005) —es decir, los períodos combinados de movimiento físico entre cada tiempo de descanso «neutralizador» de 24 horas, y no las etapas individuales que lo conforman— podrán prolongarse dos horas en beneficio de los animales, habida cuenta, en particular, de la proximidad al lugar de destino. La regla + 2 parece sugerir, por tanto, que, en la situación por defecto, los «tiempos de viaje» (de nuevo: no un «viaje» en el sentido del artículo 2 del Reglamento n° 1/2005) tienen un límite superior máximo que, para bien o para mal, considero que es de 28 horas en el caso de la regla 14 + 1 + 14.

18 — Véanse los considerandos tercero y cuarto de la Directiva 95/29/CE del Consejo, de 29 de junio de 1995, por la que se modifica la Directiva 91/628/CEE sobre la protección de los animales durante el transporte (DO L 148, p. 52).

19 — Véase, a este respecto, la sentencia *Pfotenhilfe-Ungarn*, C-301/14, EU:C:2015:793, apartado 33 y jurisprudencia citada. La sentencia *Zuchtvieh-Export*, C-424/13, EU:C:2015:259, conforme a la cual los organizadores del transporte deberán acreditar, antes de recibir la autorización para un transporte internacional de animales iniciado en la UE, que se cumplen todos los requisitos previstos en el Reglamento n° 1/2005, incluyendo los relativos al tiempo de viaje y de descanso cuando partes del viaje tengan lugar en un tercer estado, da testimonio de la mencionada inversión de la jerarquía de los objetivos de política legislativa.

20 — Un ejemplo: el tiempo máximo autorizado de un viaje por carretera conforme a la regla 14 + 1 + 14 sin una pausa «neutralizadora» de 24 horas se agota prácticamente (27 horas y media) justo antes de embarcar en un transbordador de transporte de carga rodada dentro de la UE. La travesía excede por sí misma las 28 horas (de existir tal travesía). A este respecto, la sentencia *Interboves* (C-277/06, EU:C:2008:548, apartados 33 y 38) parece sugerir que un tiempo de descanso de 12 horas es suficiente para «neutralizar» las, al menos, 55 horas y media de viaje por carretera y a bordo de un transbordador que precedieron a dicho descanso y durante las cuales los animales no fueron descargados. Tampoco queda claro en este ejemplo si, tras un descanso «neutralizador» de 12 horas, los animales pueden ser transportados durante 28 horas adicionales por carretera (siempre que dispongan de un descanso mínimo de una hora). En el caso de transporte en un transbordador de transporte de carga rodada a un punto fuera de la UE, no se exige ningún período «neutralizador»; véase la sentencia *Schwanninger Martin* (C-207/06, EU:C:2008:414), apartados 30 a 35.

21 — Conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto *Interboves*, (C-277/06, EU:C:2008:162), punto 18.

55. De ahí que, en mi opinión, un «descanso [...] de una hora al menos» nunca pueda tener como consecuencia que el «tiempo de viaje y de descanso» en el sentido de la regla 14 + 1 + 14 exceda de 29 horas (o, en su caso, 31 horas, conforme a la regla + 2). Por otra parte, un «viaje», en el sentido del artículo 2 del Reglamento n° 1/2005, puede consistir en varios «tiempos de viaje y de descanso» de 29 horas en el sentido del capítulo V del anexo I del Reglamento n° 1/2005, siempre que cada uno de dichos períodos de 29 horas esté separado por períodos de 24 horas en los que los animales sean descargados, alimentados y abrevados, y descansen.

56. Sin embargo, independientemente de esto, ¿es necesario además que el requisito del tiempo de descanso persiga un determinado objetivo?

57. A este respecto, la Comisión alega que el tiempo mínimo de descanso de una hora puede ampliarse *únicamente* por razones vinculadas al bienestar de los animales. El Gobierno francés adopta una postura menos estricta: los tiempos de descanso no pueden exceder una duración razonable que, de sobrepasarse, haría que no se respetase el principio básico de la prevención de daños o sufrimiento.

58. Desde mi punto de vista, resulta claro que toda la operación de transporte, o «viaje» si se quiere, — incluyendo el descanso— debe cumplir con todos los requisitos del Reglamento n° 1/2005. Efectivamente, como ha señalado el Tribunal de Justicia, es manifiesto que el legislador de la Unión ha considerado, sobre la base de distintos estudios científicos y veterinarios, así como de evaluaciones de la aplicación de la legislación de la Unión efectuadas en el ámbito de la protección de los animales, que el bienestar de éstos puede ponerse en peligro o quedar sin garantizar cuando no se respetan las disposiciones de dicho Reglamento relativas a la salud de los animales.²² Ello tiene al menos dos implicaciones:

59. Para empezar, los tiempos de descanso deben respetar la regla general. Ello implica una obligación de evitar causar (potencialmente) daño o sufrimiento a los animales, y no una obligación de actuar exclusivamente en su interés. Por supuesto, en condiciones normales, un período en el que el vehículo está detenido causará menos sufrimiento a los animales que un período en el que se desplaza: por ejemplo, los animales transportados tienen menos riesgo de perder el equilibrio o de sufrir mareos.²³ Sin embargo, no puedo excluir la posibilidad de que un tiempo de descanso que no haga que el «tiempo [total] de viaje y de descanso» en el sentido de la regla 14 + 1 + 14 exceda de 29 horas pueda causar daño o sufrimiento a los animales. A modo de ejemplo, no creo que la regla general permita que los animales sean desplazados físicamente durante una hora, seguido de un tiempo de descanso de 27 horas pasado en el interior del vehículo, antes de ser desplazados durante una hora adicional.

60. A continuación, el Reglamento n° 1/2005 establece una serie de obligaciones que deben ser cumplidas de manera efectiva y sistemática durante los tiempos de descanso. Estoy pensando, en primer lugar, en las que resultan de la segunda frase del artículo 3 del Reglamento n° 1/2005, así como en los requisitos enunciados en su anexo I y, en particular, en el capítulo VI, que se aplica a los «viajes largos», definidos en el artículo 2 del Reglamento.

61. Por mi parte, no me es posible conceder demasiada importancia al hecho de que la regla 14 + 1 + 14 mencione que a los animales «se les dará un descanso suficiente en especial para suministrarles agua y, si fuera necesario, alimento». Pese a que esas actuaciones se realizan claramente en beneficio de los animales, dicha expresión no parece añadir nada a los requisitos positivos que ya se

22 — Véase, en este sentido, la sentencia *Viamex Agrar Handel* (C-96/06, EU:C:2008:158), apartado 48.

23 — Véase, respecto a la pérdida de equilibrio de los bovinos durante el transporte de largo recorrido, *The welfare of animals during transport (details for horses, pigs, sheep and cattle)*, *op. cit.*, p. 81.

derivan del Reglamento n° 1/2005.²⁴ Además, el contraargumento es obvio: el término «en especial» no excluye expresamente la posibilidad de un tiempo de descanso que no se realice exclusivamente en beneficio de los animales. Como expresión de un compromiso político, la regla 14 + 1 + 14 debería ser aplicada con cierto nivel de pragmatismo, como se ilustra en el punto 45 *supra*.

62. Determinar si un tiempo de descanso incumple los requisitos previstos en el Reglamento n° 1/2005 constituye una evaluación fáctica que corresponde realizar a las autoridades nacionales y, en última instancia, a los órganos jurisdiccionales nacionales. Sin embargo, debo recordar que, en el contexto de las restituciones por exportación, corresponde al exportador probar que se cumplen los requisitos para la obtención de las restituciones.²⁵ Me parece que, en igualdad de condiciones, a mayor duración del tiempo de descanso, será más difícil para el exportador probarlo.

63. Es más, el artículo 22, apartado 2, del Reglamento n° 1/2005 («Retraso durante el transporte») exige a la autoridad competente, «cuando deba retenerse alguna partida durante más de dos horas, [velar] por que se adopten las medidas oportunas para atender a los animales y, si es necesario, se procederá a su descarga para que puedan abrevarse, comer y descansar». No veo ninguna razón válida por la que esta regla de dos horas no pueda, *mutatis mutandis*, servir como referencia a los transportistas cuando una parada les sea imputable a ellos. Ello, además, respalda la opinión de que la idea de que los bovinos puedan permanecer a bordo de un vehículo inmovilizado durante 14 horas sin ser descargados, como sugiere el Tribunal remitente, es sencillamente inviable.

64. Volviendo al procedimiento principal, he señalado que la duración del transporte en cuestión excede de 29 horas y que, según la información de que dispone el Tribunal de Justicia, Masterrind no ha invocado la regla + 2. Sin embargo, dado que el lugar de destino del transporte de que se trata era Marruecos, dudo mucho que Masterrind pudiera hacer uso de la regla + 2. Ello me lleva a pensar que el transporte de que se trata incumple la regla 14 + 1 + 14 y que el recurso debe ser desestimado por carecer de fundamento.

65. En todo caso, considero que, salvo en circunstancias excepcionales, un «tiempo de descanso» de 10 horas pasado en el interior de un vehículo inmovilizado no puede justificarse y puede causar sufrimiento a los animales. Corresponde al tribunal remitente determinar las circunstancias en las que se produjo el tiempo de descanso de 10 horas.

66. Sobre la base de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión planteada que la regla establecida en el punto 1.4 del capítulo V, del anexo I del Reglamento n° 1/2005 debe interpretarse en el sentido de que los «tiempos de viaje y de descanso» a los que se refiere ese punto pueden incluir un tiempo de descanso de más de una hora o varios períodos de descanso, siempre que un tiempo de descanso de una hora al menos separe cada período combinado de movimiento físico de un máximo de 14 horas y que, además, ello no resulte en el incumplimiento de los demás requisitos previstos en dicho Reglamento. Ésta es una cuestión que corresponde determinar a los órganos jurisdiccionales nacionales. Sin embargo, hasta que los animales lleguen al lugar de destino, según se define en el artículo 2 del Reglamento, el punto 1.5 del capítulo V del anexo I de ese Reglamento exige que los animales sean descargados, alimentados y abrevados, y descansen durante al menos 24 horas, cada 29 horas siguientes a su primera carga en el lugar de salida, tal como se define en esa misma norma. Ello sin perjuicio de la posibilidad, recogida en el punto 1.8 de ese capítulo, de prolongar el tiempo de viaje dos horas en beneficio de los animales, habida cuenta, en particular, de la proximidad al lugar de destino.

24 — Véanse el artículo 3, letra h), del Reglamento n° 1/2005 y los puntos 1.3 a 1.5 y puntos 2.1 a 2.3 del capítulo VI del anexo I de dicho Reglamento.

25 — Sentencia Heemskerck y Schaap (C-455/06, EU:C:2008:650), apartado 24.

B. *Sobre la segunda cuestión prejudicial*

67. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si un organismo administrativo de un Estado miembro responsable del pago de las restituciones por exportación queda vinculado por una declaración, emitida por un veterinario de otro Estado miembro, conforme a la cual el viaje (en el sentido del artículo 2 del Reglamento n° 1/2005) con respecto al cual se solicitaron las restituciones por exportación no cumplió las normas relativas al bienestar de los animales.

68. Como han señalado las partes en el presente procedimiento, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia aborda en gran medida esa cuestión.

69. En la sentencia *Viamex Agrar Handel*, el Tribunal de Justicia debía interpretar un Reglamento predecesor del Reglamento n° 817/2010.²⁶ Contrariamente al enfoque adoptado por su Abogado General,²⁷ el Tribunal de Justicia declaró que la presentación, por parte del exportador, de los documentos mencionados en el Reglamento n° 615/98 —actualmente, Reglamento n° 817/2010— no constituye una prueba irrefutable del cumplimiento de las normas aplicables a las restituciones por exportación, ni del cumplimiento de las normas sobre bienestar de los animales durante el transporte. La prueba aportada por tales documentos solo resultará suficiente en la medida en que la autoridad competente para el pago no disponga de elementos a la vista de los cuales pueda considerar que no se han respetado las normas sobre bienestar de los animales durante el transporte. La obligación que incumbe a dicho organismo es analizar tales pruebas y cualquier otro elemento de que disponga para llegar a la conclusión de que se han respetado o no dichas normas y decidir si procede conceder las restituciones por exportación.²⁸

70. Sin embargo, el Tribunal de Justicia declaró también que ello no permite al organismo competente para el pago volver a cuestionar arbitrariamente los medios de prueba unidos por el exportador a sus solicitudes de restituciones por exportación. El organismo competente para el pago únicamente puede declarar que se ha producido un incumplimiento basándose en los documentos mencionados en el Reglamento n° 615/98 —actualmente Reglamento n° 817/2010— y/o en cualquier otro elemento objetivo que afecte al bienestar de los animales. No puede limitarse a aducir meras suposiciones o dudas relativas al cumplimiento, sino que debe fundamentar sus conclusiones en elementos objetivos y concretos respecto al bienestar de los animales y debe, en todo caso, razonar por qué considera que la prueba aportada por el exportador no le permite concluir que las normas sobre bienestar de los animales fueron respetadas.²⁹

71. Esa sentencia fue confirmada posteriormente por el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, en la sentencia *Heemskerk y Schaap*.³⁰

72. En los dos casos mencionados más arriba, el exportador estaba en posesión de una declaración del veterinario oficial acreditando la conformidad de la embarcación en cuestión —y por tanto el transporte en sí— con las normas sobre bienestar de los animales. El procedimiento principal versa sobre la situación opuesta: el veterinario oficial declaró que el viaje no se desarrolló de conformidad con las normas de bienestar de los animales durante el transporte. El exportador impugna esa opinión.

26 — Reglamento (CE) n° 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).

27 — Conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto *Viamex Agrar Handel* (C-96/06, EU:C:2007:680), puntos 29 y 30 y parte dispositiva.

28 — Sentencia *Viamex Agrar Handel* (C-96/06, EU:C:2008:158), apartados 34 y 37 y punto 1 del fallo.

29 — *Ibidem*, apartados 39 a 41 y punto 1 del fallo.

30 — C-455/06, EU:C:2008:650, apartados 24 a 32.

73. Pues bien, contrariamente a lo que alega la Oficina principal de aduanas, el hecho de que el artículo 5, apartado 1, letra c), del Reglamento n° 817/2010 se refiera sólo a situaciones en las que se han incumplido los requisitos para el bienestar de los animales, y no a situaciones en las que se han incumplido, no significa necesariamente que el organismo competente para el pago pueda denegar el pago a un transporte que, de hecho, cumpla dichos requisitos. En efecto, conforme al artículo 1 del Reglamento n° 817/2010, el pago de las restituciones por exportación de animales vivos de la especie bovina se supeditará al cumplimiento, durante el transporte de los animales al primer lugar de descarga en el tercer país de destino final, del Reglamento n° 1/2005, artículos 3 a 9, y de los anexos a los que se refiere, así como del propio Reglamento n° 817/2010. Nada más y nada menos. Y ello porque, de hecho, el objetivo del procedimiento de restituciones por exportación —un procedimiento aplicable a restituciones por exportación solicitadas respecto a la exportación de animales bovinos vivos— es simplemente garantizar que el producto de que se trate reúne todos los requisitos necesarios para la restitución.³¹

74. Por tanto, el hecho de que corresponda al exportador probar que se cumplen todos los requisitos para aceptar la solicitud de restitución por exportación es irrelevante, dado que ello afecta únicamente a la atribución de la carga de la prueba. Esto no altera en ningún caso el hecho de que el sistema de restituciones por exportación persigue fomentar la adopción de decisiones correctas en cuanto al fondo del asunto, independientemente de que estimen o desestimen tales solicitudes, conforme al principio general de que las autoridades administrativas deben actuar con arreglo a Derecho.

75. Es más, debo confesar que me cuesta aceptar la postura de que la validez y efectos jurídicos de una declaración, emitida por un veterinario oficial a los efectos del sistema legal del que forma parte el Reglamento n° 817/2010, son únicamente una cuestión del Derecho del Estado miembro del punto de salida, y no del Derecho de la Unión Europea como tal.³²

76. Por consiguiente, la jurisprudencia mencionada en los puntos 69 a 71 *supra*, se aplica, a la inversa, a la situación examinada. De ello resulta que una declaración emitida por el veterinario oficial que indica el incumplimiento de las normas de bienestar de los animales en el viaje cuyas restituciones por exportación se solicitan no constituye una prueba irrefutable al respecto.

77. No me convencen algunos argumentos planteados para defender la solución opuesta.

78. En primer lugar, debe rechazarse el argumento planteado por la Oficina principal de aduanas, según el cual el documento al que se refiere el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 817/2010 está «debidamente cumplimentado», y por tanto puede ser objeto de revisión conforme al artículo 4, apartado 2, letra a), de dicho Reglamento, únicamente si el veterinario oficial en el punto de salida certifica que los resultados de los controles realizados conforme al artículo 2 de ese Reglamento son satisfactorios. Para empezar, la expresión «debidamente cumplimentado» no puede interpretarse en el sentido de que atribuye un resultado concreto a los controles. A continuación, el artículo 2, apartado 4, del Reglamento señala que, en el documento mencionado en el artículo 2, apartado 3, de dicho Reglamento, se anotará el total de animales en relación con los cuales se haya aceptado una declaración de exportación, una vez deducido el número de animales que hayan parido o abortado durante el transporte, que hayan muerto, o con respecto a los cuales no se hayan cumplido los requisitos contemplados en el Reglamento n° 1/2005.

31 — Véase, en este sentido, la sentencia *Viamex Agrar Handel* (C-96/06, EU:C:2008:158), apartados 31 y 32.

32 — En ese sentido, pese a que estoy de acuerdo en que el sistema legal creado por los reglamentos de restituciones por exportación «ha dado lugar a una red comunitaria» que «exige necesariamente una cooperación entre Estados miembros» (véanse las conclusiones presentadas por el Abogado General Mengozzi en el asunto *Viamex Agrar Handel*, C-96/06, EU:C:2007:680, puntos 27 y 28), yo extraigo por el contrario de ello la necesidad de que sea posible revisar declaraciones como la controvertida en el litigio principal.

79. En segundo lugar, no acepto el argumento según el cual, en beneficio del bienestar de los animales, no debería ser posible revisar declaraciones que aprecien la existencia de incumplimientos de las normas de bienestar de los animales durante el transporte. El objetivo de proteger el bienestar de los animales, por muy loable que sea, no puede justificar el rechazo a pagar restituciones por exportación cuando, pese a una declaración de incumplimiento emitida por el veterinario oficial de otro Estado miembro, *no* se haya producido, de hecho, un incumplimiento de dichas reglas.

80. Por último, el argumento basado en la protección de los intereses financieros de la UE, planteado por la Oficina principal de aduanas, me parece manifiestamente infundado. No se produce una amenaza real a dichos intereses cuando, de hecho, se han respetado las normas sobre bienestar de los animales. Además, para poner en contexto ese argumento, en el supuesto hipotético de un incumplimiento del principio de legalidad por parte de la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia no mantiene de forma similar el importe de una sanción impuesta por incumplimiento de las normas de competencia por temor a una pérdida financiera para la UE.³³

81. Sea como fuere, como han señalado la Oficina principal de aduanas, el Gobierno francés y el tribunal remitente, la evaluación de la condición física y del estado de salud de los animales requiere unos conocimientos y experiencia específicos, por lo que los controles deben ser realizados por un veterinario.³⁴ Los resultados de esos controles constituyen evaluaciones fácticas sobre el terreno que conllevan evaluaciones técnicas y complejas de la salud y bienestar de los animales. De ello resulta que la facultad discrecional reconocida al organismo competente para el pago al revisar esa declaración que certifica el incumplimiento de las normas sobre bienestar de los animales durante el transporte no es ilimitada,³⁵ sino que, por el contrario, está limitada del mismo modo, *mutatis mutandis*, que se ha mencionado en el punto 70 *supra*.

82. Al impugnar una declaración de incumplimiento, el exportador debe demostrar de forma concluyente, mediante pruebas objetivas, que la evaluación hecha por el veterinario oficial no es fiable. Sin embargo, el mero hecho de que el exportador adopte un punto de vista diferente al del veterinario oficial respecto al estado de los animales por los que se solicitan las restituciones por exportación, no significa que la evaluación del veterinario sea manifiestamente errónea o esté basada en hechos incorrectos.

83. En lo que atañe a las consecuencias legales de las conclusiones del veterinario oficial, como señaló el Tribunal remitente, los conocimientos que los veterinarios poseen no justifican la misma cautela por parte del organismo competente para el pago. Cualquier consecuencia jurídica que se extraiga estará por tanto totalmente sujeta a revisión.

84. Sobre la base de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la segunda cuestión planteada en el sentido de que, al examinar una solicitud de restitución por exportación presentada en virtud del artículo 4, apartado 2 del Reglamento n° 817/2010, un organismo competente para el pago de las restituciones por exportación no está vinculado por la anotación hecha, con arreglo al artículo 2, apartado 3, de dicho Reglamento, por el veterinario oficial. Sin embargo, en el supuesto de que dicho organismo decida apartarse de la evaluación de los hechos llevada a cabo por el veterinario sobre la salud y el bienestar de los animales en los que se basa esa anotación, deberá apoyarse en pruebas objetivas y concretas respecto a la salud y bienestar de los animales. Si la solicitud se rechaza total o parcialmente, ese organismo deberá, en todo caso, exponer los motivos que le llevaron a hacerlo e incumbirá al exportador demostrar, en ese caso, que la prueba aducida por dicho organismo es irrelevante.

33 — Véase el artículo 83 del Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo (DO L 298, p. 1).

34 — Véase el considerando 5 del Reglamento n° 817/2010.

35 — Véase, a este respecto, la sentencia Heemskerck y Schaap, C-455/06, EU:C:2008:650, apartado 29 y jurisprudencia citada.

IV. Conclusión

85. A la luz de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones planteadas en el asunto C-469/14 por el Finanzgericht Hamburg (Tribunal en materia tributaria de Hamburgo):

- «– La regla establecida en el punto 1.4 del capítulo V del anexo I del Reglamento (CE) n° 1/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas y por el que se modifican las Directivas 64/432/CEE y 93/119/CE y el Reglamento (CE) n° 1255/97, debe interpretarse en el sentido de que los “tiempos de viaje y de descanso” a los que se refiere ese punto pueden incluir un tiempo de descanso de más de una hora o varios períodos de descanso, siempre que un tiempo de descanso de una hora al menos separe cada período combinado de movimiento físico de un máximo de 14 horas y que, además, ello no resulte en el incumplimiento de los demás requisitos previstos en dicho Reglamento. Ésta es una cuestión que corresponde determinar a los órganos jurisdiccionales nacionales. Sin embargo, hasta que los animales lleguen al lugar de destino, según se define en el artículo 2 del Reglamento, el punto 1.5 del capítulo V del anexo I de ese Reglamento exige que los animales sean descargados, alimentados y abrevados y descansen durante al menos 24 horas, cada 29 horas siguientes a su primera carga en el lugar de salida, tal como se define en esa misma norma. Ello sin perjuicio de la posibilidad, recogida en el punto 1.8 de ese capítulo, de prolongar el tiempo de viaje dos horas en beneficio de los animales, habida cuenta, en particular, de la proximidad al lugar de destino.
- Al examinar una solicitud de restitución por exportación presentada en virtud del artículo 4, apartado 2 del Reglamento (UE) n° 817/2010 de la Comisión, de 16 de septiembre de 2010, por el que se establecen disposiciones específicas de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo por lo que respecta a los requisitos para la concesión de restituciones por exportación en relación con el bienestar de los animales vivos de la especie bovina durante su transporte, un organismo competente para el pago de las restituciones por exportación no está vinculado por la anotación hecha, con arreglo al artículo 2, apartado 3, de dicho Reglamento, por el veterinario oficial. Sin embargo, en el supuesto de que dicho organismo decida apartarse de la evaluación de los hechos llevada a cabo por el veterinario sobre la salud y el bienestar de los animales en los que se basa esa anotación, deberá apoyarse en pruebas objetivas y concretas respecto a la salud y bienestar de los animales. Si la solicitud se rechaza total o parcialmente, ese organismo deberá, en todo caso, exponer los motivos que le llevaron a hacerlo e incumbirá al exportador demostrar, en ese caso, que la prueba aducida por dicho organismo es irrelevante.»