Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NILS WAHL
presentadas el 20 de septiembre de 2018 [1]

Asunto C-326/17

Directie van de Dienst Wegverkeer (RDW)
X e Y
con intervención de:
Z

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos)]

«Directiva 1999/37/CE — Permisos de circulación expedidos para vehículos matriculados por primera vez antes de la transposición de la Directiva — Inexactitudes y omisiones sustanciales en los permisos de circulación — Reconocimiento recíproco — Directiva 2007/46/CE — Homologación de características técnicas de vehículos — Vehículos anteriores a la armonización de los requisitos técnicos en la Unión — Modificaciones que afectan a las características técnicas del vehículo»

1. En 1908, Henry Ford revolucionó la economía mundial al pasar del montaje individual de los coches, fabricados de forma personalizada para cada cliente, a la producción en masa de modelos uniformes en una cadena de montaje. Las economías de escala y la optimización del proceso de fabricación redujeron drásticamente los costes de producción de su famoso modelo T, convirtiendo el coche, hasta entonces un producto de lujo, en un producto de consumo.

2. Esta estandarización también permite una supervisión reguladora más sencilla. A fin de garantizar la seguridad vial y la protección del medio ambiente, los Estados miembros exigen que los vehículos cumplan unos requisitos técnicos mínimos. Gracias a la uniformidad de las características de los vehículos estandarizados, basta con probar las características técnicas de un ejemplar de cada modelo para constatar que todos los vehículos de ese modelo satisfacen los requisitos técnicos («homologación»). En la Unión Europea, dicha homologación reglamentaria se concede en atención a unos requisitos técnicos armonizados por el legislador de la Unión.

3. La estandarización de los vehículos también facilita su libre circulación dentro del territorio de la Unión. Siempre que un vehículo sea conforme con el modelo homologado en la Unión, no es preciso cuestionar el cumplimiento de los requisitos técnicos con motivo de su nueva matriculación en otro Estado miembro. En el presente asunto se solicita al Tribunal de Justicia que determine si esto sigue siendo así cuando el vehículo no es conforme con ningún modelo homologado en la Unión.

1 Lengua original: inglés.

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva relativa a los documentos de matriculación

4. El artículo 1 de la Directiva 1999/37/CE del Consejo, de 29 de abril de 1999, relativa a los documentos de matriculación de los vehículos [2] (en lo sucesivo, «Directiva relativa a los documentos de matriculación») dispone lo siguiente:

«La presente Directiva se aplicará a los documentos expedidos por los Estados miembros al matricular los vehículos.»

5. A tenor del artículo 2 de la misma Directiva:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) "vehículo": cualquier vehículo conforme a la definición del artículo 2 de la Directiva 70/156/CEE del Consejo, de 6 de febrero de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la homologación de vehículos a motor y de sus remolques, y del artículo 1 de la Directiva 92/61/CEE del Consejo, de 30 de junio de 1992, relativa a la recepción de los vehículos de motor de dos o tres ruedas;

b) "matriculación": la autorización administrativa para la puesta en circulación vial de un vehículo, que incluirá la identificación de este último y la atribución de un número de orden, denominado número de matrícula;

c) "permiso de circulación": el documento por el que se certifica que el vehículo está matriculado en un Estado miembro;

[…]».

6. El artículo 3 de la Directiva relativa a los documentos de matriculación establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros expedirán un permiso de circulación para los vehículos que se sometan a la matriculación con arreglo a su legislación nacional […]

2. En caso de que se expida un nuevo permiso para un vehículo matriculado antes de iniciarse la aplicación de la presente Directiva, los Estados miembros utilizarán un modelo de permiso que sea conforme a la presente Directiva y podrán limitarse a consignar únicamente aquellas indicaciones para las cuales dispongan de los datos necesarios.

[…]»

7. El artículo 4 de la Directiva relativa a los documentos de matriculación dispone lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva, los Estados miembros deberán reconocer el permiso de circulación expedido por otro Estado miembro, tanto con miras a la identificación del vehículo en circulación internacional como a la nueva matriculación del mismo en otro Estado miembro.»

2 DO 1999, L 138, p. 57.

8. El artículo 9 de la citada Directiva dispone:

«Los Estados miembros se prestarán asistencia mutua en la aplicación de la presente Directiva. Podrán intercambiar información, de manera bilateral o multilateral, en particular con el fin de verificar, antes de cualquier matriculación de un vehículo, la situación legal del mismo, en su caso, en el Estado miembro en el que estuviera matriculado previamente […]».

2. Directiva Marco

9. El artículo 1 de la Directiva 2007/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de septiembre de 2007, por la que se crea un marco para la homologación de los vehículos de motor y de los remolques, sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos [3] (en lo sucesivo, «Directiva Marco»), dispone:

«La presente Directiva establece un marco armonizado que contiene los requisitos técnicos generales y disposiciones administrativas para la homologación de todos los vehículos nuevos incluidos en su ámbito de aplicación, así como la homologación de los sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos, con el fin de facilitar su matriculación, venta y puesta en servicio dentro de la Comunidad.

[…]

Los requisitos técnicos particulares relativos a la fabricación y funcionamiento de los vehículos se establecerán en aplicación de la presente Directiva en actos reglamentarios, que aparecen enumerados en una lista exhaustiva en el anexo IV.»

10. El artículo 2 de la Directiva Marco dispone lo siguiente:

«1. La presente Directiva se aplicará a la homologación de tipo de los vehículos diseñados y fabricados en una o varias fases para circular por carretera y a los sistemas, componentes y unidades técnicas independientes diseñados y fabricados para dichos vehículos.

También se aplicará a la homologación individual de dichos vehículos.

[…]»

11. El artículo 3 de la Directiva Marco dispone lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva y de los actos reglamentarios enumerados en el anexo IV, salvo que en los mismos se indique lo contrario, se entenderá por:

[…]

11) "vehículo de motor": todo vehículo autopropulsado que se mueva por sus propios medios, que tenga por lo menos cuatro ruedas, ya sea completo, completado o incompleto, y con una velocidad máxima de diseño superior a 25 km/h».

3 DO 2007, L 263, p. 1. Esta Directiva ha sido derogada y sustituida por el Reglamento (UE) 2018/858 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la homologación y la vigilancia del mercado de los vehículos de motor y sus remolques y de los sistemas, los componentes y las unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 715/2007 y (CE) n.º 595/2009 y por el que se deroga la Directiva 2007/46/CE (DO 2018, L 151, p. 1).

12. El artículo 4, apartado 3, de la Directiva Marco presenta el siguiente tenor:

«Los Estados miembros únicamente matricularán o permitirán la venta o puesta en servicio de aquellos vehículos, componentes o unidades técnicas independientes que satisfagan los requisitos de la presente Directiva.

No prohibirán, restringirán ni impedirán la matriculación, la venta, la puesta en servicio o la circulación viaria de vehículos, componentes o unidades técnicas independientes por razones relacionadas con aspectos de su fabricación o funcionamiento regulados por la presente Directiva, si satisfacen los requisitos establecidos en ella.»

13. El artículo 24 de la Directiva Marco dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros podrán eximir a un vehículo concreto, ya sea singular o no, del cumplimiento de una o varias disposiciones de la presente Directiva o de uno o varios actos reglamentarios enumerados en los anexos IV u XI, siempre que impongan requisitos alternativos.

Los Estados miembros solo podrán eximir de las disposiciones que se mencionan en el párrafo primero cuando tengan motivos razonables que lo justifiquen.

[…]

6. La validez de la homologación individual se limita al territorio del Estado miembro que la concede.

Cuando un solicitante desee vender, matricular o poner en servicio en otro Estado miembro un vehículo al que se le haya concedido una homologación individual, el Estado miembro que concedió la homologación proporcionará al solicitante, previa petición, una declaración sobre las disposiciones técnicas en que se basó la homologación del vehículo.

Por lo que respecta a los vehículos para los que un Estado miembro haya concedido la homologación individual de conformidad con las disposiciones del presente artículo, los demás Estados miembros permitirán la venta, matriculación y puesta en servicio del vehículo, a no ser que tengan motivos razonables para creer que las disposiciones técnicas en que se basó la homologación del vehículo no son equivalentes a las suyas.»

14. El artículo 48 de la Directiva Marco establece que las disposiciones de la Directiva deberán transponerse en el Derecho nacional antes del 29 de abril de 2009. El artículo 49 de la misma Directiva deroga la Directiva 70/156/CEE, de 6 de febrero de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros sobre la homologación de vehículos a motor y de sus remolques,[4] con efectos a partir de esa misma fecha, y dispone que las referencias a la Directiva derogada se entenderán hechas a la Directiva Marco.

3. Directiva 2009/40/CE

15. La Directiva 2009/40/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, relativa a la inspección técnica de los vehículos a motor y de sus remolques, impone la obligación de someter los vehículos a inspecciones técnicas periódicas.[5]

4 DO 1970, L 42, p. 1 (EE 13/01, pp. 174 a 188).

5 DO 2009, L 141, p. 12. Dicha Directiva fue derogada y sustituida por la Directiva 2014/45/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a las inspecciones técnicas periódicas de los vehículos de motor y de sus remolques, y por la que se deroga la Directiva 2009/40/CE (DO 2014, L 127, p. 51). El artículo 5 de la Directiva 2014/45 sustituye básicamente al artículo 5 de la Directiva 2009/40.

16. El artículo 5 de la Directiva 2009/40 establece:

«No obstante lo dispuesto en los anexos I y II, los Estados miembros podrán:

a) adelantar la fecha de la primera inspección técnica obligatoria y, en su caso, exigir que se someta al vehículo a una inspección previa a su matriculación;

[…]».

B. Derecho neerlandés

17. El artículo 25b, apartado 1, del Kentekenreglement (Reglamento sobre los Permisos de Circulación) de 6 de octubre de 1994[6] establece que, para la matriculación en los Países Bajos, deberá presentarse el permiso de circulación obtenido anteriormente en otro Estado miembro.

II. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

18. El presente asunto se suscita con motivo de una controversia relativa a la matriculación de dos vehículos de motor en los Países Bajos.

19. Los vehículos, un Bentley con número de identificación de vehículo (en lo sucesivo, «NIV») B28J0, y un Alvis con NIV 14827, fueron fabricados en el Reino Unido en 1950 y en 1938, respectivamente. Los fabricantes emitieron una documentación que acompañaba a los vehículos donde constaban sus datos técnicos.

20. Antes de que se estableciese una autoridad central de matriculación en el Reino Unido en 1971, los vehículos en cuestión se matriculaban en registros locales que expedían libros de registro tradicionales como prueba de la matriculación. Dichos libros y las declaraciones de las asociaciones de propietarios de vehículos sirvieron de base para la inscripción en el registro central de la autoridad de matriculación del Reino Unido del Bentley en 1988 y del Alvis en 2011. La autoridad del Reino Unido no puede confirmar qué aspecto tenían los dos vehículos en ese momento, pues lo que hizo fue transferir la matriculación desde el registro local al central, sin inspeccionar los vehículos.

21. Entre 2009 y 2013, ambos vehículos fueron sometidos a modificaciones, entre ellas la reducción de la distancia entre ejes y un cambio del motor y la carrocería. Tras dichas modificaciones, en 2013 las autoridades de matriculación belgas y del Reino Unido expidieron sendos permisos de circulación, referidos a los datos técnicos que constaban en la documentación proporcionada por los fabricantes originales.

22. El 14 de enero de 2014, X e Y presentaron el Bentley para su matriculación en el registro nacional de vehículos de los Países Bajos. Una inspección policial detectó las modificaciones efectuadas en el modelo original, incluida la diferente capacidad del motor. Mediante decisión de 10 de febrero de 2014, la Directie van de Dienst Wegverkeer (Dirección del Servicio de Tráfico por Carretera; en lo sucesivo, «RDW») desestimó la solicitud. El 4 de junio de 2014, X e Y volvieron a presentar una solicitud de matriculación basada en un segundo permiso de matriculación belga expedido por la autoridad de matriculación belga el 19 de mayo de 2014, donde sí constaba la nueva capacidad del motor. Mediante escrito de 18 de julio de 2014, con ocasión de la segunda solicitud de 4 de junio de

6 Stb. 1994, n.º 760.

2014, la RDW notificó que se había efectuado una consulta sobre el vehículo a la autoridad belga de matriculación. Esta respondió que el permiso de circulación se había expedido para el vehículo original. Mediante decisión de 27 de agosto de 2014, la RDW desestimó la segunda solicitud de matriculación de 4 de junio de 2014.

23. Z presentó a la RDW el Alvis para su matriculación el 10 de junio de 2014. El informe de la inspección de los servicios de policía sobre el vehículo reveló que se habían llevado a cabo modificaciones en el vehículo, lo que motivó que la RDW pidiese aclaraciones a la autoridad de matriculación del Reino Unido. Esta última comunicó que había registrado el vehículo «in good faith» («de buena fe») sobre la base de los datos que constaban en la documentación proporcionada por el fabricante, y de las fotografías y la información de una asociación de propietarios de vehículos. La RDW preguntó además cuáles eran los datos del vehículo respecto al cual se había expedido el permiso de circulación del Reino Unido. La autoridad de matriculación de este país no pudo responder a tales preguntas, pues no había inspeccionado el vehículo. Mediante decisión de 29 de septiembre de 2014, la RDW desestimó la solicitud de matriculación.

24. En ambos casos, la RDW desestimó las solicitudes por las siguientes razones. En primer lugar, considera que, dado que los vehículos no cumplen los requisitos técnicos establecidos en la Directiva Marco, no se trata de «vehículos» a los efectos de la Directiva relativa a los documentos de matriculación. En el caso de que los vehículos estuvieran comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva relativa a los documentos de matriculación, la RDW considera que los permisos de circulación no son documentos armonizados, por lo que no tienen que ser objeto de reconocimiento recíproco en virtud de dicha Directiva. En la medida en que los permisos de circulación estén sujetos a la Directiva, la RDW considera que los vehículos no pueden identificarse sobre la base de dichos documentos, debido a las inexactitudes que contienen. Por último, en opinión de la RDW, es imposible que los vehículos, en su estado actual, obtengan la homologación de sus características técnicas, y no está claro si fueron homologados con carácter individual tras su modificación.

25. Las decisiones de denegación de la matriculación fueron impugnadas ante dos órganos jurisdiccionales diferentes, y ambos consideraron que la Directiva relativa a los documentos de matriculación es aplicable, que los vehículos deben identificarse sobre la base de los permisos de circulación y que estos son permisos de circulación armonizados a los efectos de dicha Directiva. En consecuencia, por un lado, el Rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, Países Bajos), mediante sentencia de 25 de junio de 2015, declaró que la RDW debía expedir un permiso de circulación para el Bentley. Por otro lado, mediante sentencia de 23 de junio de 2015, el Rechtbank Gelderland (Tribunal de Primera Instancia de Gelderland, Países Bajos) ordenó a la RDW efectuar una nueva valoración acerca de la matriculación del Alvis.

26. La RDW interpuso sendos recursos de apelación contra las dos sentencias ante el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos), que decidió acumular los procedimientos. Al albergar dudas acerca de la correcta interpretación de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión, el Raad van State (Consejo de Estado) acordó suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«(1) ¿Es aplicable la [Directiva relativa a los documentos de matriculación] a los vehículos de motor existentes antes del 29 de abril de 2009, fecha a partir de la cual los Estados miembros deben aplicar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de transposición de la [Directiva Marco]?

(2) Un vehículo que está compuesto por componentes esenciales que han sido fabricados antes de la aplicación de la [Directiva Marco] y, por otro lado, por componentes esenciales que solo han sido añadidos tras la aplicación de dicha Directiva, ¿es un vehículo que ya existía antes de la aplicación de dicha Directiva o debe considerarse que dicho vehículo únicamente llegó a existir tras la aplicación de dicha Directiva?

(3) Habida cuenta del artículo 3, apartado 2, de la Directiva relativa a los documentos de matriculación, ¿se aplica en su integridad la obligación de reconocimiento establecida en el artículo 4 de dicha Directiva si en el permiso de circulación no se cumplimentan los datos tras determinados códigos comunitarios (de carácter obligatorio en virtud de los anexos de esta Directiva), cuando tales datos pueden averiguarse fácilmente?

(4) ¿Está permitido en virtud del artículo 4 de la Directiva [relativa a los documentos de matriculación] reconocer un permiso de circulación de otro Estado miembro, pero someter no obstante el vehículo a una inspección técnica en el sentido del artículo 24, apartado 6, de la Directiva [Marco] y, si el vehículo no cumple los requisitos técnicos del Estado miembro, establecer que ello tiene como consecuencia que se denegará la expedición del permiso de circulación?»

27. Han presentado observaciones escritas la RDW, X e Y y Z, así como los Gobiernos de Italia, Países Bajos y Noruega, y la Comisión Europea. El 7 de junio de 2018 se celebró una vista oral en que presentaron observaciones orales la RDW, X, Y y Z, el Gobierno neerlandés y la Comisión.

III. Apreciación

28. En el presente asunto se solicita al Tribunal de Justicia que aclare en qué medida están obligados los Estados miembros, en virtud del Derecho de la Unión, a reconocerse recíprocamente los permisos de circulación de vehículos que no son conformes con ningún modelo homologado en la Unión. No obstante, antes de entrar a analizar las cuestiones planteadas, voy a ocuparme brevemente de los objetivos y principios de la legislación derivada de la Unión en materia de matriculación de vehículos.

A. Observaciones preliminares

29. Para su puesta en servicio, un vehículo debe cumplir tres condiciones diferentes: la homologación de sus características técnicas, la matriculación del vehículo y estar en condiciones de circular. Son requisitos dirigidos a garantizar un elevado nivel de seguridad vial.

30. Antes de que se adoptasen medidas de la Unión en este ámbito, los requisitos técnicos de la homologación, los procedimientos nacionales de matriculación y las inspecciones técnicas, así como los documentos nacionales expedidos para acreditar el cumplimiento de estos requisitos, variaban sustancialmente de un Estado miembro a otro,[7] lo cual tenía efectos negativos en la libre circulación de vehículos y de sus propietarios. Para facilitar la libre circulación de estas mercancías, que por su propia naturaleza son de carácter móvil, la Unión Europea decidió adoptar legislación derivada en este ámbito.

31. En primer lugar, la homologación de las características técnicas garantiza que los vehículos cumplan unos requisitos mínimos de seguridad y medio ambiente antes de su primera puesta en servicio. Dado que la mayor parte de los vehículos se corresponden con un determinado modelo, normalmente la homologación se concede mediante una homologación de tipo.

32. La Directiva Marco establece un procedimiento uniforme de homologación de modelo para los nuevos vehículos (en lo sucesivo, «homologación de tipo UE»). Para obtenerla, los modelos deben cumplir con los requisitos técnicos relativos a su fabricación. Se trata de requisitos mínimos establecidos en los actos legislativos enumerados en el anexo IV de la Directiva y están plenamente armonizados.

7 Así se desprende expresamente de los considerandos de la Directiva relativa a los documentos de matriculación, de la Directiva Marco y de la Directiva 2009/40, así como de los instrumentos precedentes a estas.

33. Del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva Marco se desprende que los Estados miembros no pueden prohibir, restringir ni impedir la matriculación de vehículos por razones relacionadas con aspectos de su fabricación o funcionamiento, si satisfacen los requisitos técnicos establecidos en dicha Directiva en el momento de su primera matriculación.

34. Como excepción, el artículo 24 de la Directiva Marco prevé que un vehículo individual pueda obtener la homologación de sus características técnicas aunque no satisfaga los requisitos armonizados (en lo sucesivo, «homologación individual»). Esta homologación se concederá atendiendo a requisitos alternativos, que han de ser equivalentes en lo máximo posible al nivel previsto por los requisitos armonizados. La validez de dicha homologación se limita al territorio del Estado miembro que la concede, con arreglo al artículo 24, apartado 6, de la citada Directiva.

35. En segundo lugar, la matriculación de vehículos de motor implica la autorización administrativa expedida por un Estado miembro para la puesta en circulación vial de un vehículo de motor, que incluye la identificación del vehículo y la atribución de un número de matrícula, con arreglo al artículo 2, letra b), de la Directiva relativa a los documentos de matriculación. Esta última Directiva armoniza la forma y el contenido de los permisos de circulación. Conforme a su artículo 4, los Estados miembros deben reconocer el permiso de circulación expedido por otro Estado miembro, tanto con miras a la identificación del vehículo en circulación internacional como a la nueva matriculación del mismo en otro Estado miembro.

36. En tercer lugar, las inspecciones técnicas van dirigidas a garantizar que durante toda la vida útil de un vehículo este se halle en buen estado de mantenimiento, para no poner en peligro la salud y la vida de las personas. Por este motivo cada vehículo se ha de someter a inspecciones técnicas periódicas.

37. A fin de facilitar la circulación de los vehículos ya matriculados en un Estado miembro, el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/40 establece la obligación de reconocer la prueba expedida en otro Estado miembro de que un vehículo a motor matriculado en el territorio de este último ha superado con éxito una inspección técnica y cumple, al menos, las normas armonizadas.

38. La inmensa mayoría de los vehículos que se utilizan en las carreteras europeas son conformes con algún modelo homologado en la Unión. Cuando dichos vehículos se transfieren a otro Estado miembro, este debe reconocer el permiso de matriculación, con arreglo al artículo 4 de la Directiva relativa a los documentos de matriculación. Además, en virtud del artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/40 se ha de reconocer toda prueba de superación de una inspección técnica. Por último, de conformidad con el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva Marco, siempre que el vehículo sea conforme con un tipo homologado en la Unión en el momento de su primera matriculación, los Estados miembros no pueden restringir su matriculación por razones relacionadas con aspectos de su fabricación o funcionamiento.

39. Sin embargo, el presente caso difiere en tres aspectos de dicha situación típica. El primero, que los vehículos de que se trata fueron puestos en servicio mucho antes de que existiese cualquier armonización de los requisitos técnicos en la Unión. Por lo tanto, nunca han sido conformes con ningún tipo homologado en ella. El segundo, que dichos vehículos han sufrido modificaciones sustanciales, y no todas ellas se han registrado en los permisos de circulación más recientes, ya armonizados. El tercero, que los permisos de circulación son incompletos.

40. La RDW, respaldada por el Gobierno de los Países Bajos, opina que en tales circunstancias los permisos de circulación no pueden considerarse armonizados y, por tanto, no es obligatorio su reconocimiento recíproco. Si se considera que los permisos de circulación son documentos armonizados, la RDW alega que los vehículos no pueden ser identificados sobre la base de dichos documentos o, con carácter subsidiario, que las características técnicas de los vehículos no han sido homologadas, y eso faculta para denegar la matriculación.

41. Por su parte, la Comisión, así como X, Y y Z, entienden que la obligación de reconocer los permisos de circulación implica que la RDW no puede reconsiderar la valoración efectuada por la autoridad expedidora acerca de los requisitos en que se basa el proceso de matriculación.

42. A fin de resolver esta controversia, el órgano jurisdiccional remitente ha planteado cuatro cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia. En esencia, con ellas desea saber cómo se han de interpretar las normas sustantivas sobre la matriculación de vehículos y la homologación de las características técnicas en una situación de hecho específica como la del presente asunto.

B. Primera cuestión prejudicial

43. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pretende aclarar, en esencia, si la Directiva relativa a los documentos de matriculación es aplicable a los permisos de circulación conformes al modelo establecido en dicha Directiva pero expedidos para vehículos existentes antes del 29 de abril de 2009, fecha límite del plazo de transposición de la Directiva Marco.

44. El órgano jurisdiccional remitente plantea esta cuestión en atención a la interpretación restrictiva que hace la RDW del concepto de «vehículo» a efectos de la Directiva relativa a los documentos de matriculación, por un lado, y de la Directiva Marco, por otro.

45. El artículo 2, letra a), de la Directiva relativa a los documentos de matriculación define el «vehículo» como «cualquier vehículo conforme a la definición del artículo 2 de la Directiva 70/156». Esta última fue derogada y sustituida por la Directiva Marco.

46. Del artículo 49 de la Directiva Marco se deduce que las referencias a la Directiva 70/156 se entenderán hechas a la Directiva Marco. Por lo tanto, la remisión que hace la Directiva relativa a los documentos de matriculación a la definición de la Directiva 70/156 debe entenderse hecha al artículo 3 de la Directiva Marco.

47. En concreto, el artículo 3, punto 11, de la Directiva Marco define el «vehículo de motor» como «todo vehículo autopropulsado que se mueva con sus propios medios, que tenga por lo menos cuatro ruedas, ya sea completo, completado o incompleto, y con una velocidad máxima de diseño superior a 25 km/h».

48. Por su parte, los términos «incompleto», «completado» y «completo» se definen a su vez en el artículo 3, puntos 19, 20 y 21, respectivamente, de la Directiva Marco. Dichas definiciones se refieren a las fases para ser completado que ha superado o necesita superar un vehículo para cumplir los requisitos técnicos establecidos en la Directiva.

49. En opinión de la RDW, esto significa que solo los vehículos que cumplan con los requisitos técnicos, o que los puedan cumplir tras superar nuevas fases de acabado, son «vehículos» a los efectos de la Directiva relativa a los documentos de matriculación. Conforme a esta interpretación, los documentos de matriculación expedidos para vehículos que no sean conformes con un tipo homologado en la Unión no han sido expedidos para «vehículos» en el sentido de la Directiva relativa a los documentos de matriculación.

50. El órgano jurisdiccional remitente parte de la premisa de que un vehículo cuya primera matriculación sea anterior a la Directiva Marco no puede satisfacer los requisitos técnicos. Sobre esta base, pregunta si todos los documentos de matriculación expedidos para vehículos cuya primera matriculación sea anterior a la fecha límite de transposición de la Directiva Marco quedan también excluidos automáticamente del ámbito de aplicación de la Directiva relativa a los documentos de matriculación y, por tanto, no deben ser obligatoriamente reconocidos.

51. A este respecto basta recordar que el artículo 3, apartado 2, de la Directiva relativa a los documentos de matriculación dispone expresamente que los permisos de circulación armonizados podrán utilizase para vehículos matriculados antes de iniciarse la aplicación de dicha Directiva.

52. Además, tal como señala su considerando 6, la Directiva relativa a los documentos de matriculación tiene por objeto facilitar la nueva matriculación de los vehículos anteriormente matriculados en otro Estado miembro. Sería contrario a dicho objetivo excluir del ámbito de aplicación de esta Directiva los permisos de circulación homologados solamente porque han sido expedidos para vehículos matriculados por primera vez antes de la entrada en vigor de la Directiva Marco o del instrumento que la precedió.

53. Cabría subrayar también que la referencia que el artículo 3, punto 11, de la Directiva Marco hace a los vehículos «incompletos», «completos» y «completados» debe entenderse a la luz de su finalidad, mencionada en el artículo 1 de dicha Directiva, según la cual todos los vehículos nuevos deben satisfacer los requisitos técnicos en vigor en la fecha de su primera matriculación.

54. Esta conclusión no se debe extender a la definición de vehículo que contiene la Directiva relativa a los documentos de matriculación, dirigida a facilitar la libre circulación de vehículos anteriormente matriculados. Por lo tanto, la referencia a vehículos «incompletos», «completos» y «completados» en el artículo 3, punto 11, de la Directiva Marco carece de relevancia para la definición del ámbito de aplicación de la Directiva relativa a los documentos de matriculación.

55. En consecuencia, procede responder a la primera cuestión prejudicial en el sentido de que la Directiva relativa a los documentos de matriculación es aplicable a los permisos de circulación conformes al modelo establecido en dicha Directiva y expedidos para vehículos cuya primera matriculación sea anterior a la fecha límite del plazo de transposición de la Directiva Marco.

C. Segunda cuestión prejudicial

56. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si un vehículo de motor que está compuesto, por un lado, por componentes esenciales que se fabricaron antes de expirar el plazo de transposición de la Directiva Marco y, por otro, de componentes esenciales que solo se añadieron tras la aplicación de dicha Directiva, es un vehículo de motor anterior a la fecha límite de transposición de la Directiva Marco.

57. Habida cuenta de la respuesta que propongo que se dé a la primera cuestión prejudicial, la antigüedad del vehículo es irrelevante a efectos de definir el ámbito de aplicación de la Directiva relativa a los documentos de matriculación, de manera que no es necesario responder a la segunda cuestión prejudicial.

D. Tercera cuestión prejudicial

58. Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pretende aclarar, en esencia, si, en virtud del artículo 4 de la Directiva relativa a los documentos de matriculación, los permisos de circulación deben ser reconocidos recíprocamente sin ningún margen de apreciación para el Estado miembro de acogida en los casos en que, aun no siendo completos los permisos, los datos omitidos podrían obtenerse fácilmente con una inspección.

59. En mi opinión, procede responder a esta cuestión de modo afirmativo.

60. El artículo 4 de la Directiva relativa a los documentos de matriculación establece que se «deberá reconocer» el permiso de circulación expedido por un Estado miembro. En consecuencia, la redacción de dicha disposición no parece dejar ningún margen de apreciación a las autoridades del Estado miembro de acogida. [8]

61. Esta lectura es coherente con el objetivo principal de la Directiva relativa a los documentos de matriculación, es decir, fortalecer el funcionamiento del mercado interior promoviendo la libre circulación de vehículos en la Unión Europea. [9] A este respecto, procede subrayar que la función primordial del permiso de circulación es identificar un vehículo concreto [10] para permitir que pueda circular libremente en Estados miembros distintos del de matriculación y ser más fácilmente exportado a estos. [11]

62. Esta función primordial del permiso de circulación se deduce de las definiciones que contiene el artículo 2 de la Directiva relativa a los documentos de matriculación. En él se define el «permiso de circulación» como «el documento por el que se certifica que el vehículo está matriculado en un Estado miembro». El concepto de «matriculación», por su parte, se define como «la autorización administrativa para la puesta en circulación vial de un vehículo, que incluirá la identificación de este último y la atribución de un número de orden, denominado número de matrícula».

63. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha señalado que, a los efectos de la nueva matriculación, las características técnicas de los vehículos de segunda mano anteriormente matriculados en otros Estados miembros pueden determinarse sobre la base de los documentos de matriculación ya existentes. Por consiguiente, los Estados miembros no pueden justificar que se exija sistemáticamente la presentación de un certificado de conformidad por la necesidad de comprobar las características técnicas de los vehículos que cuentan con un permiso de circulación. Exigir eso supondría vaciar de contenido el principio de reconocimiento de los permisos de circulación expedidos por otros Estados miembros. [12]

64. Por otro lado, el Tribunal de Justicia ha declarado que, cuando se solicita la nueva matriculación de un vehículo de segunda mano, es compatible con el Derecho de la Unión la exigencia de presentar el vehículo para una inspección dirigida a comprobar si el vehículo se halla efectivamente en el territorio del Estado miembro y se corresponde con los datos mencionados en el permiso de circulación expedido por el otro Estado miembro. [13]

65. A mi parecer, de dicha jurisprudencia se deduce que, por un lado, son admisibles las simples formalidades con las que solamente se pretende garantizar la correcta identificación de un vehículo presentado para su nueva matriculación. Y, por otro lado, son incompatibles con el Derecho de la Unión unos requisitos de matriculación más estrictos que socaven el principio de reconocimiento mutuo consagrado en el artículo 4 de la Directiva relativa a los documentos de matriculación.

66. En consecuencia, el solo hecho de que falten algunos datos en un permiso de circulación expedido por otro Estado miembro no significa que las autoridades del Estado miembro de acogida puedan rechazar su reconocimiento. Así pues, con mayor motivo se ha de aplicar dicho principio cuando la información que falte pueda obtenerse fácilmente mediante una sencilla inspección del vehículo. [14]

8 Sentencia de 6 de septiembre de 2012, Comisión/Bélgica (C-150/11, EU:C:2012:539), apartado 73.

9 Véanse, en particular, los considerandos 1 a 4, 6 y 8 de la Directiva relativa a los documentos de matriculación.

10 El considerando 2 de la Directiva relativa a los documentos de matriculación presenta el siguiente tenor: «[…] todos los Estados miembros exigen que el conductor de un vehículo matriculado en otro Estado miembro sea titular del permiso de circulación *correspondiente a dicho vehículo* para autorizarle a circular en su territorio» (el subrayado es mío).

11 Véanse, en particular, los considerandos 3, 4 y 6 de la Directiva relativa a los documentos de matriculación.

12 Sentencia de 6 de septiembre de 2012, Comisión/Bélgica (C-150/11, EU:C:2012:539), apartados 75 a 77.

13 Sentencia de 20 de septiembre de 2007, Comisión/Países Bajos (C-297/05 P, EU:C:2007:531), apartados 57 a 63.

14 Según he señalado en el punto 64 de las presentes conclusiones, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que tal inspección es lícita.

67. A este respecto es preciso señalar que el artículo 3, apartado 2, de la Directiva relativa a los documentos de matriculación permite a los Estados miembros, para un vehículo matriculado por primera vez antes de iniciarse la aplicación de dicha Directiva, limitar las indicaciones consignadas en un nuevo permiso de circulación a aquellas para las cuales se disponga de los datos necesarios. El hecho de que las autoridades de los Estados miembros hagan uso de la excepción prevista en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva relativa a los documentos de matriculación no significa que dichos certificados no tengan que ser reconocidos.

68. Por otro lado, con arreglo al artículo 9 de la Directiva relativa a los documentos de matriculación, las autoridades de los Estados miembros deben prestarse ayuda mutua en este campo. A tal efecto, pueden intercambiar información, de manera bilateral o multilateral, en particular con el fin de verificar la situación legal del vehículo en el Estado miembro en que estuviera matriculado previamente. [15]

69. Por consiguiente, en virtud del artículo 4 de la Directiva relativa a los documentos de matriculación, las autoridades de un Estado miembro no están automáticamente exentas de su obligación de reconocer un permiso de circulación por el mero hecho de que dicho documento contenga datos inexactos o porque falte información en él.

70. Sin embargo, puede no ser así si la inexactitud o la información que falta afecta a la identificación del vehículo.

71. Por ejemplo, puede haber casos en que la ausencia o la inexactitud de datos en un permiso de circulación suscite sospechas fundadas de conducta fraudulenta por parte del propietario del vehículo. A tal fin, el considerando 9 de la Directiva relativa a los documentos de matriculación declara expresamente que la Directiva pretende facilitar «los controles destinados en particular a combatir el fraude y el comercio ilícito de vehículos robados». En esos casos concretos y excepcionales puede ser legítimo un examen más minucioso de la situación legal del vehículo antes de proceder a su matriculación. A este respecto, como ya he señalado, las autoridades del Estado miembro de acogida pueden también requerir aclaraciones a las autoridades del Estado miembro que expidió el permiso. Si las autoridades del Estado miembro de acogida obtienen pruebas inequívocas de que el solicitante de la matriculación obtuvo el permiso de circulación en el Estado miembro de emisión de forma fraudulenta o ilícita (ya sea mediante falsificación, soborno o falsedad) o de que el permiso de circulación no es válido por cualquier otro motivo con arreglo a la legislación del Estado miembro de emisión, el Estado miembro de acogida estará facultado para denegar la matriculación.

72. No obstante, en defecto de tales pruebas las autoridades del Estado miembro de acogida deben reconocer dicho permiso y, por tanto, proceder a la nueva matriculación del vehículo.

73. En aras de la integridad, debo señalar también que esta conclusión no implica que los Estados miembros no tengan forma de garantizar la seguridad vial. En caso de que, durante la inspección de un vehículo, las autoridades observen anomalías que despierten la sospecha de que los sistemas y componentes de seguridad y de protección del medio ambiente del vehículo han sido alterados o modificados o, en general, que puede verse afectada gravemente la seguridad vial, están facultadas para adelantar la fecha de la primera inspección técnica obligatoria del vehículo, aunque el vehículo haya sido sometido a una inspección técnica en el Estado miembro de la matriculación anterior. [16]

15 Quisiera señalar que la actual propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se simplifica el traslado dentro del mercado único de vehículos de motor matriculados en otro Estado miembro pretende mejorar la ayuda mutua permitiendo que el Estado miembro de acogida acceda a los datos de matriculación en los registros de los Estados miembros emisores [COM(2012) 164 final, artículo 7].

16 Artículo 5 de la Directiva 2014/45.

74. Por otro lado, si después de la matriculación un vehículo es objeto de modificaciones que puedan afectar a su fabricación, el Estado miembro puede exigir que se someta a las inspecciones previstas en la normativa nacional aplicable, siempre que con ello no se vulneren disposiciones de Derecho derivado de la Unión [17] y se observe debidamente la libre circulación de mercancías. [18] En el presente caso, no obstante, entre las partes es pacífico que las modificaciones se efectuaron antes de que se expidiesen los permisos de circulación más recientes.

75. En consecuencia, procede responder a la tercera cuestión prejudicial en el sentido de que, con arreglo al artículo 4 de la Directiva relativa a los documentos de matriculación, los Estados miembros no pueden denegar el reconocimiento de permisos de circulación por el único motivo de que en estos falten ciertos datos, siempre que las omisiones no afecten a la identificación del vehículo.

E. Cuarta cuestión prejudicial

76. Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si en virtud del artículo 4 de la Directiva relativa a los documentos de matriculación se permite reconocer un permiso de circulación de otro Estado miembro, pero someter tal vehículo a una inspección técnica en el sentido del artículo 24, apartado 6, de la Directiva Marco y, en caso de que el vehículo no cumpla los requisitos técnicos del Estado miembro, denegar la expedición del permiso de circulación.

77. En otras palabras, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que aclare la relación entre la obligación que en virtud del artículo 4 de la Directiva relativa a los documentos de matriculación incumbe a un Estado miembro de reconocer los permisos de circulación expedidos por otros Estados miembros y su facultad, con arreglo al párrafo tercero del artículo 24, apartado 6, de la Directiva Marco, de impedir que un vehículo sea matriculado en su territorio cuando tengan motivos razonables para creer que las disposiciones técnicas en que se basó la homologación del vehículo no son equivalentes a las del Estado miembro de acogida.

78. A mi parecer, esta cuestión se basa en dos premisas incorrectas.

79. En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente parece entender que puede reconocerse formalmente un permiso de circulación expedido por otro Estado miembro y que a pesar de ello puede rechazarse la nueva matriculación del vehículo.

80. Soy de la opinión de que esta interpretación de las disposiciones pertinentes de la Directiva relativa a los documentos de matriculación es incorrecta. En particular, su artículo 4 dispone claramente que «los Estados miembros deberán reconocer el permiso de circulación expedido por otro Estado miembro, tanto con miras a la identificación del vehículo en circulación internacional como a la nueva matriculación del mismo en otro Estado miembro». Esto significa que la obligación de reconocimiento mutuo implica, en principio, el deber de permitir la libre circulación del vehículo y/o su matriculación. Cualquier otra interpretación no solo sería contraria al tenor literal del artículo 4, sino que privaría a la disposición de todo efecto útil.

17 Si, a pesar de las modificaciones, el vehículo sigue siendo conforme con un tipo homologado, el Estado miembro no puede rechazar su matriculación en virtud del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva Marco. Si la modificación utiliza sistemas, componentes o unidades técnicas independientes que hayan obtenido una homologación de tipo UE, esta debe ser reconocida con arreglo al artículo 10 en relación con el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva Marco. En tales casos, en principio están excluidas las inspecciones o pruebas técnicas.

18 Véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de junio de 1987, Gofette y Gilliard (406/85, EU:C:1987:274), apartados 7 a 10; de 20 de septiembre de 2007, Comisión/Países Bajos (C-297/05, EU:C:2007:531), apartados 73 a 76; de 10 de febrero de 2009, Comisión/Italia (C-110/05, EU:C:2009:66), apartados 57 a 59; de 6 de septiembre de 2012, Comisión/Bélgica (C-150/11, EU:C:2012:539), apartados 52 a 54, y de 20 de marzo de 2014, Comisión/Polonia (C-639/11, EU:C:2014:173), apartados 52, 53 y 55, y Comisión/Lituania (C-61/12, EU:C:2014:172), apartados 57, 58 y 60.

81. En segundo lugar, parece haber una confusión en cuanto al ámbito de aplicación de la Directiva Marco. Conforme a su artículo 1, la Directiva es aplicable (en lo que aquí atañe) solo a «la homologación de todos los vehículos nuevos incluidos en su ámbito de aplicación».

82. Sin embargo, los vehículos de que se trata en el procedimiento principal no se pueden considerar «vehículos nuevos» a efectos de la Directiva Marco. A este respecto no es necesario ocuparse de la cuestión de si los vehículos pueden hacerse «nuevos» mediante su modificación. De hecho, como ya he mencionado, entre las partes es pacífico que los permisos de circulación más recientes de ambos vehículos fueron expedidos después de las últimas modificaciones efectuadas en ellos. Así pues, el artículo 24, apartado 6, no es aplicable a los vehículos controvertidos.

83. En consecuencia, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial en el sentido de que el artículo 4 de la Directiva relativa a los documentos de matriculación se opone a que un Estado miembro al cual se ha solicitado el reconocimiento de un permiso de circulación expedido por otro Estado miembro respecto a un vehículo no comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva Marco someta dicho vehículo a una inspección técnica en el sentido del artículo 24, apartado 6, de esta Directiva.

IV. Conclusión

84. A la luz de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos):

«– La Directiva 1999/37/CE del Consejo, de 29 de abril de 1999, relativa a los documentos de matriculación de los vehículos, es aplicable a los permisos de circulación conformes al modelo de permiso establecido en dicha Directiva, expedidos para vehículos existentes antes de expirar el plazo de transposición de la Directiva 2007/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de septiembre de 2007, por la que se crea un marco para la homologación de los vehículos de motor y de los remolques, sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos.

– Conforme a la correcta interpretación del artículo 4 de la Directiva 1999/37 en relación con el artículo 3, apartado 2, de la misma Directiva, los Estados miembros no pueden denegar el reconocimiento de permisos de circulación simplemente porque en estos no cumplimentaron datos respecto a determinados códigos, cuando tales datos hubieran podido averiguarse fácilmente, siempre que las omisiones no afecten a la identificación del vehículo.

– El artículo 4 de la Directiva 1999/37 impide que un Estado miembro al cual se ha solicitado el reconocimiento de un permiso de circulación expedido por otro Estado miembro respecto a un vehículo no comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2007/46 someta dicho vehículo a una inspección técnica en el sentido del artículo 24, apartado 6, de esta Directiva.»