CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGOZZI
presentadas el 11 de enero de 2007 [1]

Índice

I. Introducción ..... I - 2476

II. Marco Jurídico ..... I - 2476

A. Derecho comunitario ..... I - 2476

B. Derecho finlandés ..... I - 2476

III. Procedimiento administrativo previo ..... I - 2479

IV. Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia ..... I - 2479

V. Sobre el incumplimiento ..... I - 2480

A. Resumen de las alegaciones de las partes ..... I - 2480

B. Apreciación ..... I - 2484

1. Sobre la exigencia del permiso de transferencia ..... I - 2484

a) Observaciones preliminares ..... I - 2484

b) Sobre la existencia de un obstáculo a la libre circulación de mercancías I - 2486

c) Sobre las eventuales justificaciones del obstáculo de que se trata ..... I - 2488

i) Sobre la seguridad vial ..... I - 2489

ii) Sobre la eficacia del control fiscal ..... I - 2490

2. Sobre el período de validez del permiso de transferencia ..... I - 2493

VI. Costas ..... I - 2494

VII. Conclusión ..... I - 2495

1 — Lengua original: francés.

I. Introducción

1. En el presente asunto, la Comisión de las Comunidades Europeas, mediante recurso interpuesto el 9 de febrero de 2005, solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Finlandia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 28 CE y 30 CE, al exigir un permiso de transferencia «siirtolupa» para la importación y puesta en circulación de los vehículos legalmente matriculados y utilizados en otro Estado miembro.

II. Marco Jurídico

A. *Derecho comunitario*

2. El artículo 28 CE prohíbe las restricciones cuantitativas a la importación entre los Estados miembros, así como todas las medidas de efecto equivalente.

3. Según el artículo 30 CE, las prohibiciones o restricciones a la importación entre los Estados miembros justificadas por razones de seguridad pública y de protección de la salud y de la vida de las personas están permitidas, siempre que no constituyan un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros.

B. *Derecho finlandés*

4. El artículo 8 de la Ley de 11 de diciembre de 2002, relativa a los vehículos (ajoneuvolaki 1090/2002), establece una obligación general de matriculación y sujeción al control técnico, salvo las excepciones previstas en la propia Ley. A tenor del artículo 64 de la citada Ley, en el caso de vehículos matriculados en el extranjero que no vayan a circular por la red viaria finlandesa más que de forma ocasional o temporal, pueden establecerse reglamentariamente excepciones a la obligación de matriculación. [2]

5. El artículo 1 de la Ley de 29 de diciembre de 1994, relativa al impuesto de matriculación de los vehículos (autoverolaki 1482/1994), establece una regla general según la cual dicho impuesto («autovero») debe ser abonado antes de la matriculación o de la puesta en servicio de los vehículos en Finlandia. El artículo 35 de dicha Ley prevé determinadas excepciones al principio de sujeción general al impuesto de matricula-

2 — Según el artículo 12, apartado 10, de la Ley de 30 de diciembre de 2003, relativa al impuesto anual sobre los vehículos (ajoneuvoverolaki 2003/1281), un vehículo utilizado bajo la cobertura de un permiso de transferencia está igualmente exento del impuesto anual («ajoneuvovero»).

ción en relación con los vehículos utilizados de forma temporal y con los vehículos utilizados al amparo de un permiso de transferencia.

6. Las excepciones a la obligación de matriculación fueron establecidas en el Decreto de 18 de diciembre de 1995 sobre matriculación de vehículos (asetus ajoneuvojen rekisteröinnistä 1598/1995, en lo sucesivo, «Decreto 1598/1995»), cuyo artículo 8, apartado 2, dispone que un vehículo matriculado en el extranjero o un vehículo provisto de matrícula provisional puede ser puesto en circulación en Finlandia sin declaración de matriculación con los requisitos establecidos en los artículos 46 a 48, 48 *bis*, 49 a 51, 51 *bis*, 51 *ter* y 52 a 56 de ese mismo Decreto. Lo mismo es de aplicación en relación con la circulación de un vehículo al que se le haya concedido un permiso de transferencia.

7. El artículo 48 del Decreto 1598/1995 dispone lo siguiente:

«1. La autoridad encargada de la matriculación y la administración de aduanas, para someter un vehículo al control técnico, a los efectos de transferencia, exposición, competición o demostración en Finlandia de un vehículo que no esté matriculado en este país, o por cualquier otra razón al objeto de su transferencia, podrán conceder, previa solicitud, un permiso escrito de transferencia que autorice a conducir dicho vehículo. Los números de transferencia (etiquetas autoadhesivas) se asignarán en el momento de la expedición del permiso de transferencia.

2. Para la concesión de este permiso de transferencia será necesario que el vehículo esté cubierto por un seguro de automóvil en vigor y que el impuesto anual [...] haya sido abonado.

3. El permiso de transferencia se concederá por la duración necesaria para la circulación del vehículo. No podrá, sin un motivo particularmente importante, ser concedido por un plazo superior a siete días. La participación en una competición no se considerará uno de dichos motivos.

4. No será posible utilizar un permiso de transferencia si el vehículo no es apto para circular debido a su estado, sus dimensiones o su peso.»

8. En 2003 se añadió a este artículo un apartado 5, que entró en vigor el 1 de enero de 2004. Dicho apartado establecía un

permiso de transferencia ampliado que permitía a un particular la utilización provisional, durante tres meses como máximo, antes de la primera matriculación y para su propio uso, del vehículo importado por éste. Esta disposición estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de 2005.

9. El artículo 48 *bis* del Decreto 1598/1995 enuncia las disposiciones relativas a la colocación de los números (etiquetas autoadhesivas) de transferencia en los vehículos.

10. El artículo 49 de ese mismo Decreto establece que el conductor debe estar en posesión de un certificado del permiso de circulación cuando el vehículo esté circulando.

11. El artículo 21, apartado 2, del Decreto de 18 de diciembre de 2003, sobre las informaciones recogidas en el registro de vehículos (valtioneuvoston asetus ajoneuvoliikennerekisterin tiedoista 1116/2003), enumera las informaciones relativas al permiso de transferencia que deben incorporarse al registro de vehículos, a saber, «el nombre, la dirección, el número de identificación personal o el número de identificación de la empresa o de la asociación del titular del permiso, la marca del vehículo, el modelo, el número de bastidor, el número de matrícula, el seguro, la fecha de expedición y la autoridad emisora del permiso, su plazo de validez, la finalidad del vehículo, los pagos relativos al permiso y, en su caso, el itinerario».

12. Por último, el artículo 65 del Decreto 1598/1995 establece las sanciones por incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Decreto. Dispone que los funcionarios de la policía, de las aduanas o de la guardia fronteriza pueden confiscar las placas de matrícula de un vehículo, así como el permiso de transferencia y las etiquetas autoadhesivas, e inmovilizar de esta forma el vehículo. Mediante autorización escrita otorgada por la policía, por la administración de aduanas o por el servicio de la guardia fronteriza, el vehículo al que se haya practicado dicha confiscación puede ser desplazado para una reparación o para un control técnico.

13. En definitiva, para la puesta en circulación de un vehículo matriculado y utilizado en un Estado miembro distinto de la República de Finlandia, o no matriculado aún, un residente finlandés deberá o bien matricular su vehículo en Finlandia antes de poderlo utilizar, o bien solicitar ante las autoridades competentes finlandesas un permiso de transferencia que, una vez concedido por éstas, le autoriza a circular en ese Estado durante siete días antes de proceder a la matriculación del vehículo y que le exime, durante ese período, del pago del impuesto correspondiente. El requisito del permiso de transferencia se aplica igualmente cuando un vehículo de un residente finlandés transita hacia otro Estado miembro vía Finlandia. A falta de obtención del permiso mencionado, o a la expiración de su período de validez, está prohibida la utilización del vehículo.

III. Procedimiento administrativo previo

14. Después de recibir diversas quejas sobre la normativa y la práctica de las autoridades finlandesas en relación con la expedición del permiso de transferencia exigido para la importación de un vehículo matriculado en el extranjero, el 17 de mayo de 2002 la Comisión dirigió al Gobierno finlandés un escrito solicitando aclaraciones sobre la normativa en cuestión.

15. Al no considerar satisfactorias las respuestas proporcionadas por la República de Finlandia, la Comisión le dirigió, mediante escrito de 9 de abril de 2003, un requerimiento en el que manifestaba que la obligación impuesta a las personas residentes en Finlandia que desean importar un vehículo matriculado en el extranjero de solicitar un permiso de transferencia desde que cruzan la frontera finlandesa, unido a la obligación de reasegurar el vehículo en Finlandia, restringía la libre circulación de mercancías y, por consiguiente, vulneraba el artículo 28 CE. La Comisión indicaba también que el plazo de validez de siete días del permiso de transferencia era demasiado corto y, por consiguiente, contrario al artículo 28 CE.

16. Tras examinar la respuesta de la República de Finlandia al escrito de requerimiento, la Comisión le dirigió, mediante escrito de 16 de diciembre de 2003, un dictamen motivado de conformidad con el artículo 226 CE.

17. La Comisión, al observar que la República de Finlandia había reiterado sus observaciones iniciales y no había adoptado las medidas para atenerse al dictamen motivado en el plazo señalado, decidió interponer el presente recurso.

IV. Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

18. La Comisión solicita del Tribunal de Justicia que:

— Declare que, al exigir un permiso de transferencia para los vehículos legalmente matriculados y utilizados en otro Estado miembro, la República de Finlandia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 28 CE y 30 CE.

— Condene en costas a la República de Finlandia.

19. La República de Finlandia solicita del Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la Comisión.

20. Después de proceder al intercambio de escritos, en la vista de 9 de noviembre de 2006 se oyeron los informes orales de las partes.

V. Sobre el incumplimiento

A. *Resumen de las alegaciones de las partes*

21. La Comisión estima, a título principal, que los artículos 28 CE y 30 CE se oponen al régimen del permiso de transferencia establecido por el Decreto 1598/1995.

22. Analizado el procedimiento de concesión del permiso de transferencia, la Comisión lo considera una etapa administrativa reglamentaria que precede al procedimiento de matriculación del vehículo propiamente dicho, cuando una persona que reside en Finlandia quiere importar un vehículo legalmente matriculado en otro Estado miembro.

23. En opinión de la Comisión, la implantación de tal permiso presenta las características de una restricción cuantitativa a la importación o de una medida de efecto equivalente en el sentido del artículo 28 CE, por cuanto una persona que reside en Finlandia no tiene ninguna garantía jurídica de poder poner en circulación en dicho país un vehículo legalmente matriculado en otro Estado miembro que importe o que transfiera hacia otro Estado vía Finlandia.

24. Según la Comisión, del tenor del artículo 48 del Decreto 1598/1995 resulta, en particular, que la concesión del permiso de transferencia queda a la apreciación discrecional de las autoridades competentes, sin que, por consiguiente, el solicitante tenga ninguna garantía en cuanto a su obtención. Da también testimonio de ello la imposibilidad de saber con certeza qué criterios se siguen para la concesión de dicho permiso.

25. Subraya también que el usuario del vehículo debe detenerse, en general, en la

frontera finlandesa para solicitar el permiso de transferencia y que, en todo caso, la solicitud de este permiso, incluso si se presenta con antelación al cruce de la frontera, requiere desplazamientos hasta la oficina de aduanas de la persona que desea importar el vehículo y le ocasiona gastos.

26. La Comisión alega que, en cualquier caso, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 28 CE se opone a una legislación nacional que mantenga la exigencia, aunque sea meramente formal, de licencias de importación o de cualquier otro procedimiento similar.

27. Además, en respuesta a las alegaciones del Gobierno finlandés que justifican la expedición del permiso de transferencia por razones relacionadas con la eficacia del control fiscal, la seguridad vial y la actualización del registro de vehículos, la Comisión alega, por una parte, que la eficacia del control fiscal puede ser garantizada por medios menos restrictivos de la libre circulación de mercancías y, por otra, que el régimen del permiso de transferencia no puede tampoco justificarse por razones de seguridad vial, en particular porque este permiso se exige únicamente a los vehículos matriculados en el extranjero pertenecientes a las personas residentes en Finlandia. En relación a la alegación de la República de Finlandia relativa a la necesidad de conocer las características técnicas de los vehículos no matriculados en Finlandia, la Comisión añade que la utilización de los medios establecidos en la Directiva 1999/37/CE del Consejo, de 29 de abril de 1999, relativa a los documentos de matriculación de los vehículos, [3] permite satisfacer dicha exigencia sobre la base de la matriculación expedida por otro Estado miembro.

28. Por último, la Comisión sostiene, con carácter subsidiario, que incluso en el caso de que el Tribunal de Justicia no aprecie el incumplimiento en relación con la expedición del permiso de transferencia, el período de validez de siete días del mencionado permiso es, por sí mismo, contrario a los artículos 28 CE y 30 CE, dada su brevedad. Basa esta apreciación en la sentencia Cura Anlagen. [4]

29. A este respecto, la Comisión subraya en su réplica que un período de siete días resulta insuficiente para proceder a todas las formalidades necesarias para la matriculación del vehículo en Finlandia y al abono del impuesto correspondiente.

30. Además, la Comisión no ve las razones por las que las autoridades finlandesas no puedan modificar la normativa actual de forma que se sustituya el régimen de

3 — DO L 138, p. 57.

4 — Sentencia de 21 de marzo de 2002 (C-451/99, Rec. p. I-3193).

principio del permiso de transferencia de un período de validez de siete días por el derecho a utilizar el vehículo durante tres meses antes de su matriculación en Finlandia.

31. A título preliminar, la República de Finlandia hace notar que es parte en tres convenios internacionales sobre el transporte [París (1923), Ginebra (1949) y Viena (1968)] y que dichos convenios establecen que un vehículo utilizado en Finlandia debe ser matriculado en Finlandia. Señala también que si una persona que reside en Finlandia de forma permanente desea utilizar en ese Estado un vehículo matriculado en otro Estado miembro, debe obtener a este fin un permiso de transferencia que autorice la importación de ese vehículo y las etiquetas autoadhesivas correspondientes; las placas de matrícula extranjeras, sean provisionales o definitivas, no se admiten como sustitutivos del permiso de transferencia.

32. A continuación, la República de Finlandia considera, a título principal, que el régimen del permiso de transferencia, diferente del procedimiento de matriculación de vehículos propiamente dicho, no constituye una restricción a las importaciones en el sentido del artículo 28 CE.

33. Insiste en el hecho de que, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, la expedición del permiso de transferencia no tiene ninguna relación directa con el cruce de las fronteras. El hecho que genera la obligación de estar en posesión de un permiso es, por el contrario, la puesta en circulación del vehículo. Por tanto, la exigencia del permiso de transferencia se aplica indistintamente a todos los vehículos aún no matriculados en Finlandia.

34. La República de Finlandia destaca no sólo que el precio del permiso de transferencia es asequible, [5] sino también la rapidez y la sencillez del procedimiento de obtención del citado permiso, que se expide sin control técnico previo, no teniendo el solicitante, por lo demás, que estar en posesión del vehículo en el momento de presentar la solicitud del permiso.

35. Por otra parte, la República de Finlandia indica que la facultad de apreciación de las autoridades competentes para expedir el permiso de transferencia está supeditada a los requisitos de concesión de este último, por lo que la decisión de las autoridades mencionadas no puede basarse en una apreciación arbitraria, contrariamente a lo que sugiere la Comisión.

36. A título subsidiario, la República de Finlandia considera que el procedimiento

5 — Según los documentos obrantes en autos, el precio del permiso de transferencia es de 14 euros por vehículo.

del permiso de transferencia está justificado en todo caso, al tratarse del medio más sencillo de garantizar la realización de los objetivos de eficacia del control fiscal, actualización del registro de los vehículos y mantenimiento de la seguridad vial.

37. A este respecto alega, por una parte, que cuando un vehículo no matriculado (en Finlandia) circula por territorio finlandés, es necesario poder verificar, sin riesgo a equivocarse, si se trata de un vehículo exento del impuesto de matriculación o de un vehículo por el que debería haberse pagado dicho impuesto. La existencia del permiso de transferencia permite determinar de manera fiable, para los vehículos que pertenecen a residentes finlandeses, la fecha de puesta en circulación del vehículo, punto de partida para el cálculo del período de utilización en franquicia, y evita que tengan que realizarse controles de carretera masivos a los vehículos provistos de placas de matrícula extranjera que resultarían necesarios a falta del permiso de transferencia.

38. Por otra parte, la República de Finlandia afirma que el sistema del permiso de transferencia garantiza que las informaciones relativas al vehículo utilizado y al titular del permiso mencionado se incorporen al registro de vehículos, lo cual es indispensable para garantizar la seguridad vial. Añade que los datos incorporados al registro son necesarios en caso de infracción al código de circulación o en caso de accidente, así como para el control de las características técnicas del vehículo, que tienen incidencia sobre la seguridad vial. Contrariamente a lo que sugiere la Comisión en relación con la Directiva 1999/37, estos datos no pueden ser recopilados únicamente sobre la base del registro de automóviles del Estado miembro en el que el vehículo fue matriculado. Aunque el artículo 9 de esta Directiva hace referencia a la utilización de medios electrónicos interconectados entre las autoridades competentes de los Estados miembros, lo cierto es que no existe en la Comunidad un registro común que permita la obtención rápida y de forma fiable de informaciones sobre los vehículos.

39. Por último, la República de Finlandia estima que la duración del período de validez del permiso de transferencia se atiene al principio de proporcionalidad y, por lo tanto, no es contraria a los artículos 28 CE y 30 CE, habida cuenta, en particular, de la flexibilidad y sencillez de la expedición del permiso en cuestión, derivada de la ausencia de control técnico previo del vehículo. Además, el período de validez puede ser prorrogado previa solicitud.

40. Añade que el período de validez de siete días afecta sobre todo a los vehículos importados para ser vendidos, a los vehículos en tránsito o a los que deban circular por Finlandia durante un breve período. La República de Finlandia indica que, en general, para los demás casos, se expide, con arreglo al artículo 48, apartado 5, del Decreto 1598/1995, un permiso de transferencia cuyo período de validez es de tres meses. Señala sin embargo que este permiso

de transferencia prolongado no es objeto del presente recurso.

B. *Apreciación*

1. Sobre la exigencia del permiso de transferencia

a) Observaciones preliminares

41. Ante el Tribunal de Justicia, la Comisión reprocha a la República de Finlandia, a título principal, que ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 28 CE y 30 CE al exigir que, para los vehículos legalmente matriculados y utilizados en otro Estado miembro, sus poseedores o propietarios tengan que solicitar la expedición de un permiso de transferencia para su puesta en circulación en Finlandia.

42. A la luz del procedimiento administrativo previo y de las alegaciones expuestas por las partes ante el Tribunal de Justicia, es necesario hacer cuatro observaciones preliminares antes de proceder a la apreciación de la existencia del incumplimiento que se imputa.

43. En primer lugar, debo precisar que el presente procedimiento no afecta a la competencia de la República de Finlandia, tal como se reconoce por los convenios internacionales mencionados por esta última, así como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, [6] para someter los vehículos que se destinan a circular de forma permanente por el territorio de este Estado miembro a la obligación de matriculación y al impuesto correspondiente. El procedimiento iniciado por la Comisión tiene únicamente por objeto que se declare que la exigencia del permiso de transferencia, en tanto que distinta de la relativa a la matriculación del vehículo, es contraria a la libre circulación de mercancías.

44. A continuación, es necesario señalar que, durante la fase administrativa previa, la Comisión reprochó igualmente al Gobierno finlandés el hecho de someter los vehículos afectados por el procedimiento de expedición del permiso de transferencia a un reaseguro obligatorio en Finlandia. Sin embargo, al interponer su recurso, circunscribió el objeto del litigio únicamente a la

6 — Véanse, en materia de libre circulación de los trabajadores, la sentencia Cura Anlagen, antes citada, apartados 41 y 42, así como la de 15 de septiembre de 2005, Comisión/Dinamarca (C-464/02, Rec. p. I-7929), apartados 75 a 78; véase igualmente, en materia de libertad de establecimiento, la sentencia de 15 de diciembre de 2005, Nadin y Nadin-Lux (C-151/04 y C-152/04, Rec. p. I-11203), apartados 41 a 43.

problemática de la expedición del permiso de transferencia y al período de validez del mismo.

45. Además, es necesario precisar que la normativa finlandesa litigiosa, tal como la interpretan las partes, no sujeta a la expedición de un permiso de transferencia a aquellos vehículos matriculados en otro Estado miembro y utilizados de forma temporal en Finlandia por nacionales de otros Estados miembros con fines turísticos. Con arreglo a lo dispuesto en el Decreto 1598/1995 no se aplica, en efecto, más que a los vehículos matriculados y utilizados en otro Estado miembro cuyo propietario sea un residente finlandés.

46. Por último, es necesario observar que el plazo para la adaptación del Derecho interno a la Directiva 1999/37, relativa a los documentos de matriculación de los vehículos, al que se han referido las partes ante el Tribunal de Justicia, no había vencido aún al final del plazo señalado a la República de Finlandia para atenerse al dictamen motivado que le había dirigido la Comisión. [7] Ahora bien, es sabido que la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado. [8] En el caso de autos, en ese momento, es decir, el 19 de febrero de 2004, no existía ninguna norma común o armonizada a nivel comunitario sobre la puesta en circulación en los Estados miembros de vehículos matriculados y utilizados en otro Estado miembro cuya infracción hubiese podido reprochar la Comisión a la República de Finlandia.

47. De este modo, y a falta de normas comunes o armonizadas, los Estados miembros siguen estando obligados a respetar las libertades fundamentales previstas por el Tratado CE, entre las que figura la libre circulación de mercancías. [9]

48. Se trata por tanto de verificar si se ajusta a Derecho que la Comisión sostenga que la República de Finlandia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 28 CE y 30 CE al exigir un permiso de transferencia para los vehículos matriculados y utilizados en un Estado miembro en las condiciones establecidas por el Decreto 1598/1995.

7 — En efecto, con arreglo al artículo 8 de la Directiva 1999/37, los Estados miembros tenían hasta el 1 de junio de 2004 para adoptar las medidas necesarias para adecuarse a las disposiciones de esta Directiva, mientras que el plazo concedido a la República de Finlandia para atenerse al dictamen motivado, fijado en el mismo, expiraba el 19 de febrero de 2004.

8 — Véanse, en particular, las sentencias de 11 de octubre de 2001, Comisión/Austria (C-110/00, Rec. p. I-7545), apartado 13; de 2 de junio de 2005, Comisión/Luxemburgo (C-266/03, Rec. p. I-4805), apartado 36, y de 28 de septiembre de 2006, Comisión/Luxemburgo (C-49/06, no publicada en la Recopilación), apartado 6.

9 — Véase, en este sentido, la sentencia de 8 de mayo de 2003, ATRAL (C-14/02, Rec. p. I-4431), apartado 58.

49. Este examen conduce a analizar si la normativa nacional en cuestión constituye un obstáculo a la libre circulación de mercancías prohibida por el artículo 28 CE y, en caso afirmativo, si ésta puede estar justificada.

b) Sobre la existencia de un obstáculo a la libre circulación de mercancías

50. Según jurisprudencia reiterada, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa prohibida por el artículo 28 CE toda medida estatal que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario. [10]

51. De este modo, aunque una medida nacional no tenga por objeto regular los intercambios de mercancías entre los Estados miembros, lo determinante es su efecto sobre el comercio intracomunitario, sea éste real o potencial.

52. Además, a falta de armonización de las legislaciones de los Estados miembros, pueden constituir medidas de efecto equivalente las disposiciones nacionales indistintamente aplicables a todos los productos, salvo que afecten del mismo modo, de hecho y de Derecho, a los productos nacionales y a los procedentes de otros Estados miembros. [11]

53. En el caso de autos, en mi opinión, las disposiciones del Decreto 1598/1995 afectan de distinto modo, tanto de hecho como de Derecho, a la puesta en circulación y, por lo tanto, a la comercialización de los vehículos procedentes de otros Estados miembros.

54. Es cierto que, al leer estas disposiciones, el hecho generador de la obligación de estar en posesión de un permiso de transferencia no es el cruce de la frontera finlandesa, sino la puesta en circulación en Finlandia. Se podría por tanto considerar, como ha sostenido el Gobierno finlandés, que estas disposiciones se aplican indistintamente, en principio, a todos los vehículos (de residentes finlandeses) que no hayan sido aún matriculados en Finlandia.

55. Sin embargo, jurídicamente, las referidas disposiciones someten a la exigencia del permiso de transferencia, es decir, a un mismo procedimiento de autorización previa, la puesta en circulación de vehículos que se encuentran en situaciones diferentes.

10 — Véanse, en particular, las sentencias de 11 de julio de 1974, Dassonville (8/74, Rec. p. 837), apartado 5; de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard (C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097), apartado 16, y de 14 de septiembre de 2006, Alfa Vita Vassilopoulos y Carrefour Marinopoulos (C-158/04 y C-159/04, Rec. p. I-8135), apartado 15.

11 — Véanse, en particular, las sentencias de 20 de febrero de 1979, Rewe-Zentral, denominada «Cassis de Dijon» (120/78, Rec. p. 649), apartados 6, 14 y 15, así como Keck y Mithouard, antes citada, apartados 15 y 16.

56. A este respecto, debo recordar que, según el tenor del Decreto 1598/1995, la exigencia del permiso de transferencia se aplica tanto a los vehículos comercializados en Finlandia que aún no han sido objeto de ninguna matriculación como a los que ya han sido matriculados y utilizados en otro Estado miembro.

57. Si bien es posible comprender tal exigencia en relación con los vehículos comercializados en Finlandia que no hayan sido aún objeto de ninguna matriculación, en particular con el fin de atribuirles una certificación técnica y para permitirles circular temporalmente por la red viaria finlandesa, en cambio no se puede admitir, salvo que exista una justificación, que se imponga la obtención de dicho permiso para los vehículos que ya han sido matriculados y utilizados en otro Estado miembro, puesto que de esta forma se produce una duplicidad con su matriculación, la cual constituye ya una garantía de que los vehículos poseen las características técnicas requeridas y son aptos para circular libremente por la Comunidad, al menos de forma temporal.

58. En mi opinión, esta situación es, a fin de cuentas, asimilable a aquellas en las que el Tribunal de Justicia ha estimado que las disposiciones nacionales que obligaban a que los productos legalmente fabricados y comercializados en un Estado miembro fuesen sometidos a los mismos controles que los productos comercializados por primera vez en otro Estado miembro y fuesen previamente homologados en este último, constituían medidas de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación en el sentido del artículo 28 CE. [12]

59. De hecho, las disposiciones del Decreto 1598/1995 pueden disuadir a los residentes finlandeses de adquirir vehículos en los otros Estados miembros con el fin de importarlos y de utilizarlos en Finlandia, debido a las formalidades relacionadas con la expedición del permiso de transferencia y a la inmovilización del vehículo a la expiración de dicho permiso.

60. Además, el hecho de que las autoridades mencionadas en el artículo 48 del Decreto 1958/1995 posean una facultad ciertamente no arbitraria, pero en cualquier caso discrecional, respecto a la expedición del mencionado permiso justifica aún más si cabe la calificación del permiso de transferencia como medida de efecto equivalente en el sentido del artículo 28 CE, dado que, tal como expone la Comisión, los vehículos ya matriculados en otro Estado miembro no tienen ninguna garantía de obtener el mencionado permiso.

61. Estas apreciaciones, en mi opinión, son también válidas para los vehículos que van destinados únicamente a transitar por el territorio finlandés y cuyos propietarios están también sometidos a la exigencia de obtener el permiso de transferencia.

12 — Véase la sentencia ATRAL, antes citada, apartado 62 y la jurisprudencia allí citada.

62. A la luz de las consideraciones precedentes, estimo que se ajusta a Derecho el que la Comisión sostenga que el régimen finlandés del permiso de transferencia crea un obstáculo a la libre circulación de mercancías prohibida por el artículo 28 CE.

c) Sobre las eventuales justificaciones del obstáculo de que se trata

63. Es necesario ahora verificar si esta medida, a pesar de sus efectos restrictivos sobre el comercio intracomunitario, puede estar justificada por una de las razones de interés general enumeradas en el artículo 30 CE o por una de las exigencias imperativas consagradas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

64. El Tribunal de Justicia interpreta restrictivamente las excepciones previstas en el artículo 30 CE, que se refieren todas ellas a intereses no económicos, [13] y precisa que, para que una justificación sea admisible, es necesario verificar que la medida en cuestión respeta el principio de proporcionalidad. [14]

65. A falta de armonización comunitaria, corresponde a los Estados miembros determinar sus propios niveles de protección de los intereses no económicos que pretendan perseguir. Sin embargo, deben demostrar, por una parte, que su normativa es necesaria para lograr el objetivo perseguido y, por otra, que es también proporcionada con respecto al objetivo mencionado.

66. En el presente litigio la República de Finlandia sostiene que el régimen del permiso de transferencia se justifica por razones relativas a la seguridad vial y a la eficacia del control fiscal. Hace referencia también a la llevanza y actualización del registro de vehículos, sin precisar si se trata de un motivo de justificación autónomo o si se añade a las razones antes mencionadas.

67. Debe señalarse que, por lo que se refiere a la seguridad vial, el Tribunal de Justicia ha admitido ya que tal justificación se desprende del artículo 30 CE [15] y que constituye también una razón imperiosa de interés general, en el sentido de la Jurisprudencia. [16] En cuanto a la eficacia del control fiscal, se ha considerado que este motivo de justificación se desprende de exigencias imperativas reconocidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. [17] En relación con la llevanza

13 — Véase, en este sentido, la sentencia de 28 de abril de 1998, Decker (C-120/95, Rec. p. I-1831), apartado 39.

14 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 12 octubre de 2000, Snellers (C-314/98, Rec. p. I-8633), apartados 55 y 56, y la jurisprudencia allí citada.

15 — Sentencia de 11 de junio de 1987, Gofette y Gilliard (406/85, Rec. p. 2525), apartado 7.

16 — Sentencias Cura Anlagen, antes citada, apartado 59, y de 23 de febrero de 2006, Comisión/Finlandia (C-232/03, no publicada en la Recopilación), apartado 52.

17 — Véanse, en particular, las sentencias Cassis de Dijon, antes citada, apartado 8, y de 12 de marzo de 1987, Comisión/Grecia (176/84, Rec. p. 1193), apartado 25.

y actualización del registro de vehículos, este objetivo no parece que pueda poseer una función autónoma capaz de justificar, por sí mismo, una restricción a la libre circulación de mercancías. Sin embargo, puede ser examinado conjuntamente con el análisis de los otros dos motivos de justificación alegados por la República de Finlandia.

68. En el marco de este análisis, es necesario verificar si el Estado miembro ha demostrado que las restricciones son adecuadas para garantizar la realización de los objetivos que persiguen y que no van más allá de lo necesario para alcanzarlos. [18]

i) Sobre la seguridad vial

69. La República de Finlandia sostiene, de forma general, que la exigencia del permiso de transferencia permite obtener, en particular, las informaciones relativas a las características técnicas del vehículo y a su propietario, las cuales, inscritas en el registro finlandés de vehículos, son indispensables para lograr el objetivo de la seguridad vial.

70. Esta argumentación no me parece convincente.

71. En primer lugar, la República de Finlandia invoca la justificación de la seguridad vial al referirse exclusivamente a la importancia de la inscripción de las informaciones relativas a las características técnicas de los vehículos y a sus propietarios en el registro previsto para este fin, sin demostrar que el procedimiento de expedición del permiso de transferencia sea indispensable para obtener dichas informaciones.

72. Ahora bien, está claro que la llevanza del registro de vehículos y la actualización de las informaciones que en él se inscriben pueden ser disociadas del procedimiento de expedición del permiso de transferencia. No existe, por tanto, ningún nexo entre este procedimiento y el objetivo alegado del control de la seguridad vial. Por lo demás, el Tribunal de Justicia ya ha indicado, en el marco de la invocación de la seguridad vial por parte de la República de Finlandia como justificación de una restricción a la libre circulación de los trabajadores, que, en la medida en que todos los Estados miembros disponen de un sistema de matriculación de vehículos, resulta posible identificar tanto al propietario de un vehículo como las características técnicas de este último, sea cual fuere el Estado miembro en el que éste se haya matriculado. [19]

18 — Véase la sentencia ATRAL, antes citada, apartado 64 y la jurisprudencia allí citada.

19 — Sentencia Comisión/Finlandia, antes citada, apartado 51.

73. En segundo lugar, considero que, para admitir la justificación basada en el mantenimiento de la seguridad vial, sería necesario que la expedición del permiso de transferencia estuviese vinculada a un control técnico del vehículo. Ahora bien, hay que tener en cuenta a este respecto en primer lugar que la República de Finlandia no hace referencia a la existencia de semejante vínculo. [20] A continuación, que semejante control no puede, en efecto, ser exigido más que bajo reserva del respeto de las disposiciones de la Directiva 96/96/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 1996, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la inspección técnica de los vehículos a motor y de sus remolques. [21] Esta Directiva se refiere al procedimiento de matriculación y dispone, en particular, que cuando un vehículo ha sido sometido a una inspección técnica en un Estado miembro, todos los demás Estados miembros reconocen el certificado expedido en esa ocasión, sin que ello les impida exigir controles adicionales para la matriculación en su territorio, siempre que dichos controles no estén ya cubiertos por dicho certificado. [22]

74. En tercer lugar, hay que señalar que los vehículos pertenecientes a personas no residentes en Finlandia pueden circular libremente por el territorio de este Estado, sin estar sometidos previamente a la expedición del permiso de transferencia. Lo cual demuestra que la medida en cuestión no es apta para lograr el objetivo de garantizar la seguridad vial, salvo que se admita que únicamente son peligrosos los vehículos pertenecientes a residentes finlandeses matriculados en los otros Estados miembros, [23] lo que resulta inverosímil y no es lo que defiende el Gobierno finlandés.

75. Teniendo en cuenta cuanto antecede, considero que el permiso de transferencia establecido por la normativa finlandesa en cuestión no puede ser justificado por motivos vinculados a la seguridad vial.

ii) Sobre la eficacia del control fiscal

76. La República de Finlandia afirma que aplica el principio admitido por el Tribunal de Justicia en su sentencia Cura Anlagen, antes citada, de la competencia del Estado de residencia en materia de imposición de los vehículos, de la cual hace derivar también la competencia para adoptar excepciones a dicha imposición. La exigencia de un permiso de transferencia, al ser concebida como una excepción temporal a la obligación de pagar el impuesto de matriculación, debería así considerarse derivada de la competencia fiscal de la República de Finlandia.

20 — Véase la réplica de la República de Finlandia, apartado 16.

21 — DO 1997, L 46, p. 1.

22 — Véase el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 96/96. Véanse igualmente las sentencias, antes citadas, Cura Anlagen, apartado 62, y Comisión/Finlandia, apartado 52.

23 — A saber, los vehículos destinados a circular de forma permanente por Finlandia, y aquellos que simplemente transitan hacia otro Estado miembro vía Finlandia.

77. Esta argumentación permite comprender los motivos por los que el Gobierno finlandés sostiene que el eventual obstáculo creado por el permiso de transferencia se justifica por razones de eficacia del control fiscal. Explica que el permiso de transferencia sirve para distinguir los vehículos utilizados en franquicia de los que han abonado el impuesto de matriculación, en la medida en que las informaciones que se refieren al titular del permiso mencionado y el vehículo se inscriben en el registro de vehículos y éstos van provistas de etiquetas autoadhesivas.

78. Como ya he subrayado, la eficacia del control fiscal figura entre las exigencias imperativas de interés general admitidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Es necesario, sin embargo, verificar si la exigencia del permiso de transferencia es necesaria y proporcionada para alcanzar este objetivo.

79. Por lo que se refiere al análisis de la necesidad de la medida en cuestión, a saber, la aptitud de ésta para satisfacer el objetivo buscado, considero oportuno hacer una distinción entre, por una parte, el supuesto de los vehículos pertenecientes a residentes finlandeses que van destinadas a circular de forma permanente por Finlandia y, por consiguiente, a someterse a matriculación en ese Estado y, por otra parte, el de los vehículos de residentes finlandeses que transitan simplemente hacia otro Estado miembro vía Finlandia.

80. En el primer supuesto, la normativa nacional en cuestión puede responder a preocupaciones de control fiscal, dado que permite verificar, a través del registro de vehículos y de la etiqueta autoadhesiva colocada en ellos, qué vehículos están exentos temporalmente del pago del impuesto de matriculación, cuyos propietarios deberán, después de la expiración de la validez del permiso de transferencia, abonar dicho impuesto.

81. En cambio, en el segundo supuesto, considero que la exigencia del permiso de transferencia no responde al objetivo de eficacia del control fiscal, en la medida en que se aplica a vehículos que no van destinados a ser matriculados en Finlandia.

82. Por lo que se refiere al carácter proporcionado de la medida mencionada en relación con el objetivo perseguido, cuestión que debe ser examinada únicamente en el marco del primer supuesto contemplado en el punto 80 de las presentes conclusiones, considero igualmente que este objetivo puede ser alcanzado con una medida menos restrictiva de la libertad de los intercambios entre los Estados miembros.

83. En efecto, creo posible sostener, como la Comisión, que el objetivo del control fiscal podría perseguirse, por ejemplo, mediante un régimen de declaración previa obligatoria a iniciativa del particular, bajo pena de sancio-

nes apropiadas en caso de incumplimiento de esta formalidad administrativa. Las informaciones que serían sometidas a las autoridades finlandesas en dicha declaración previa permitirían a éstas mantener al día un registro electrónico de vehículos y determinar inequívocamente la fecha de comienzo de la utilización en franquicia. Esta declaración previa no prejuzga, sin embargo, la posibilidad de que las autoridades finlandesas establezcan un plazo razonable para la utilización del vehículo en franquicia fiscal, a contar desde el día de la declaración previa de puesta en circulación.

84. Además, es necesario tener en cuenta que la actuación individual de los particulares para efectuar esta declaración espontánea estaría en línea con la práctica actual de solicitar el permiso de transferencia por parte de las personas de que se trate. Sin embargo, contrariamente a lo sostenido en la vista por el Gobierno finlandés, una declaración previa no sería asimilable al permiso de transferencia. Por una parte, semejante declaración deja intacto el principio de libre circulación de vehículos, mientras que la lógica del permiso de transferencia se basa en un sistema de autorización previa a la circulación, a falta de la cual se prohíbe la circulación del vehículo. Por otra parte, tal como he señalado en el punto 60 de las presentes conclusiones, el permiso de transferencia es expedido discrecionalmente por las autoridades competentes finlandesas, mientras que, en el marco de un sistema de declaración previa, deberían limitarse a inscribir las informaciones relativas al vehículo y a su propietario en el registro establecido para este fin.

85. En relación con las objeciones formuladas por el Gobierno finlandés con respecto a las posibles dificultades vinculadas a la implantación de controles de carretera masivos derivados de la abolición de la exigencia del permiso de transferencia, es necesario señalar, en primer lugar, que los eventuales problemas de organización interna de un Estado miembro no justifican la adopción de medidas más restrictivas para los intercambios intracomunitarios. En segundo lugar, es necesario hacer notar que la creación de un registro electrónico de vehículos accesible al conjunto de las autoridades competentes podría satisfacer la necesidad de individualizar los vehículos que deban ser matriculados en Finlandia, sin tener que recurrir a controles masivos de los matriculados en el extranjero. Por lo demás, este dispositivo electrónico ya existe, según confirmó en la vista la República de Finlandia.

86. Por último, es necesario añadir que el problema de los controles de carretera evocado por la República de Finlandia existe también en el marco del régimen actual del permiso de transferencia, y afecta a los supuestos de residentes finlandeses que no hayan solicitado dicho permiso. A este respecto, es posible considerar que el sistema de la declaración previa, al ser menos exigente que el régimen del permiso de transferencia, podría hacer aumentar el número de residentes que proceden a inscribir las informaciones requeridas ante las autoridades finlandesas y, correlativamente, reducir los eventuales casos de elusión del sistema, los únicos que quedarían sometidos a los controles de carretera.

87. A la vista de cuanto antecede, soy de la opinión de que el permiso de transferencia, tal como lo establece el Decreto 1598/1995, no constituye una medida proporcionada al objetivo de eficacia del control fiscal perseguido por la República de Finlandia.

88. En consecuencia, a título principal, propongo que se estime el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión.

2. Sobre el período de validez del permiso de transferencia

89. Es necesario recordar que la Comisión considera, a título subsidiario y para el caso de que el Tribunal de Justicia estime que la exigencia del permiso de transferencia está justificada, que el período de validez de siete días del permiso de transferencia es en sí mismo contrario a los artículos 28 CE y 30 CE, debido a su brevedad.

90. La República de Finlandia se opone a esta argumentación, alegando que el período de validez de siete días del permiso de transferencia es suficiente para permitir a los propietarios de los vehículos en cuestión realizar los trámites requeridos para la matriculación del vehículo.

91. En la medida en que, tal como he expuesto anteriormente, considero que la exigencia del permiso de transferencia es, en sí mismo, una restricción a la libre circulación de mercancías que no puede justificarse por los objetivos esgrimidos por la República de Finlandia, es evidente que la cuestión relativa al período de validez del permiso mencionado resulta superflua. Por ello, abordo esta problemática tan sólo a título subsidiario y para el supuesto de que el Tribunal de Justicia no suscriba las propuestas formuladas anteriormente.

92. A este respecto, es necesario centrar el análisis en el período de siete días que constituye, según el tenor del artículo 48, apartado 3, del Decreto 1598/1995, la duración por principio de la validez del permiso de transferencia, sin analizar el período de tres meses, de carácter excepcional, que se establece en el apartado 5 de ese mismo artículo, que no es objeto del recurso de la Comisión.

93. Es necesario recordar que, expirado el período de validez de siete días del permiso de transferencia, el titular del vehículo deberá proceder a su matriculación o, en su defecto, a su inmovilización.

94. Esta consideración permite asimilar el período de validez del permiso de transferencia al plazo en el que el particular debe proceder a matricular su vehículo.

95. Ahora bien, a este respecto el Tribunal de Justicia ha declarado que, incluso a falta de normativa comunitaria en la materia, los Estados miembros no pueden fijar un plazo de tal brevedad que haga imposible o excesivamente difícil el cumplimiento de las obligaciones impuestas, con respecto a las formalidades que hayan de cumplirse. [24]

96. En el caso de autos, teniendo en cuenta las formalidades necesarias para llevar a cabo la matriculación de un vehículo en Finlandia, incluyendo la decisión de las autoridades fiscales finlandesas relativa a la cuantía del impuesto de matriculación que debe abonarse, el cual, según reconoce la propia República de Finlandia, no puede generalmente adoptarse en un plazo de siete días, el plazo establecido en el artículo 48, apartado 3, del Decreto 1598/1995 parece exageradamente corto y va manifiestamente más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por la normativa finlandesa.

97. A este respecto, el hecho de que la República de Finlandia haya introducido, de forma temporal, a partir del 1 de enero de 2004, un nuevo apartado 5 en el artículo 48 del Decreto 1598/1995 con el fin de ampliar con carácter excepcional el plazo de siete días a tres meses demuestra que considera que un plazo superior a siete días puede alcanzar igual de eficazmente los objetivos que declara perseguir.

98. Teniendo en cuenta cuanto antecede, propongo que se estime que el período de validez de siete días del permiso de transferencia es desproporcionado.

99. Sugiero, por ello, al Tribunal de Justicia, a título subsidiario, y para el caso de que considere que la exigencia del permiso de transferencia está justificada, que declare que la República de Finlandia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 28 CE, al establecer, mediante el Decreto 1598/1995, un período de validez de siete días para el mencionado permiso.

VI. Costas

100. En virtud del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República de Finlandia y al deber ser desestimados, a su juicio, los motivos formulados por ésta, considero que procedería condenarla en costas.

24 — Sentencia Cura Anlagen, antes citada, apartado 46.

VII. Conclusión

101. Habida cuenta de todas estas consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República de Finlandia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 28 CE, al exigir un permiso de transferencia para la puesta en circulación de vehículos legalmente matriculados y utilizados en otro Estado miembro, tal como establece el Decreto, de 18 de diciembre de 1995, sobre matriculación de vehículos (asetus ajoneuvojen rekisteröinnistä 1598/1995).

— Condene en costas a la República de Finlandia.