

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 16 de febrero de 2017 (*)

«Procedimiento prejudicial — Lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales — Directiva 2011/7/UE — Operaciones comerciales entre empresas privadas y poderes públicos — Normativa nacional que supedita el abono inmediato del principal de una deuda a la renuncia a los intereses de demora y a la compensación por los costes de cobro»

En el asunto C-555/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 6 de Murcia, mediante auto de 20 de noviembre de 2014, recibido en el Tribunal de Justicia el 3 de diciembre de 2014, en el procedimiento entre

IOS Finance EFC, S.A.,

y

Servicio Murciano de Salud,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. J.L. da Cruz Vilaça, Presidente de Sala, el Sr. A. Tizzano (Ponente), Vicepresidente del Tribunal de Justicia, y la Sra. M. Berger y los Sres. A. Borg Barthet y E. Levits, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 2 de marzo de 2016;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de IOS Finance EFC, S.A., por el Sr. J. Tornos Mas, abogado;
- en nombre del Gobierno español, por el Sr. A. Rubio González, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. T. Henze y J. Möller, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Wilms y D. Loma-Osorio Lerena y por las Sras. E. Sanfrutos Cano, A.C. Becker et M. Šimerdová, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de mayo de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación de la Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (DO 2011, L 48, p. 1).
- 2 Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre IOS Finance EFC, S.A. (en lo sucesivo, «IOS Finance»), y el Servicio Murciano de Salud, en relación con la negativa de éste a abonar a IOS Finance, además del principal, los intereses de demora y los costes de cobro que aquél reclama en concepto de facturas no pagadas a su vencimiento.

Marco jurídico

Derecho de la Unión Europea

- 3 Los considerandos 1, 12, 16 y 28 de la Directiva 2011/7 indican lo siguiente:

«(1) Deben introducirse diversos cambios sustantivos en la Directiva 2000/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales [DO 2010, C 255, p. 42]. Conviene proceder a la refundición de las disposiciones en cuestión por razones de claridad y racionalización.

[...]

(12) La morosidad constituye un incumplimiento de contrato que se ha hecho económicamente provechoso para los deudores en la mayoría de los Estados miembros a causa de los bajos intereses aplicados o la no aplicación de intereses a los pagos que incurren en demora o de la lentitud de los procedimientos de recurso. Es necesario un cambio decisivo hacia una cultura de pago sin demora, que prevea, entre otras cosas, que la exclusión del derecho a cobrar intereses sea siempre considerada una práctica o una cláusula contractual manifiestamente abusiva, para invertir esta tendencia y desalentar la morosidad. Este cambio también debe incluir la introducción de disposiciones concretas sobre los plazos de pago y la compensación a los acreedores por los costes en que hayan incurrido así como, entre otras cosas, la indicación de que la exclusión del derecho a una compensación por los costes de cobro debe presumirse manifiestamente abusiva.

[...]

(16) La presente Directiva no debe obligar al acreedor a reclamar intereses por demora en el pago. [...]

[...]

(28) La presente Directiva debe prohibir el abuso de la libertad de contratación en perjuicio del acreedor. En consecuencia, cuando una cláusula contractual o una práctica relacionada con la fecha o el plazo de pago, el tipo de interés de demora o la compensación por los costes de cobro no esté justificada sobre la base de las condiciones acordadas al deudor o cuando sirva principalmente para proporcionar al deudor una liquidez adicional a expensas del acreedor, podrán considerarse factores constitutivos de dicho abuso. Por consiguiente, [...] debe considerarse abusiva para el acreedor toda cláusula contractual o práctica que se desvíe manifiestamente de las buenas prácticas comerciales, que sea contraria a la buena fe y a la lealtad contractual. En particular, la exclusión de principio del derecho a cobrar intereses debe considerarse siempre manifiestamente abusiva, mientras que la exclusión del derecho a una compensación por los costes de cobro debe presumirse manifiestamente abusiva. La presente Directiva no debe afectar a las disposiciones nacionales que regulan la manera en que se celebran los contratos o la validez de las condiciones contractuales abusivas para el deudor.»

4 El artículo 1, apartado 1, de la mencionada Directiva, titulado «Objeto y ámbito de aplicación», dispone:

«El objeto de la presente Directiva es la lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales [...]».

5 El artículo 4 de la citada Directiva, titulado «Operaciones entre empresas y poderes públicos», establece lo siguiente en su apartado 1:

«Los Estados miembros se asegurarán de que, en las operaciones comerciales en las que el deudor sea un poder público, el acreedor tenga derecho, al vencimiento del plazo definido en los apartados 3, 4 y 6, a intereses legales de demora, sin necesidad de aviso de vencimiento, si se cumplen las condiciones siguientes:

- a) el acreedor ha cumplido sus obligaciones contractuales y legales, y
- b) el acreedor no ha recibido la cantidad adeudada a tiempo, a menos que el retraso no sea imputable al deudor.»

6 El artículo 6 de la misma Directiva, titulado «Compensación por los costes de cobro», tiene el siguiente tenor:

«1. Los Estados miembros se asegurarán de que, en los casos en que resulte exigible el interés de demora en las operaciones comerciales con arreglo a los artículos 3 o 4, el acreedor tenga derecho a cobrar al deudor, como mínimo, una cantidad fija de 40 EUR.

2. Los Estados miembros se asegurarán de que la cantidad fija mencionada en el apartado 1 sea pagadera sin necesidad de recordatorio como compensación por los costes de cobro en que haya incurrido el acreedor.

3. Además de la cantidad fija establecida en el apartado 1, el acreedor tendrá derecho a obtener del deudor una compensación razonable por todos los demás costes de cobro que superen la cantidad fija y que haya sufrido a causa de la morosidad de este. Esta podría incluir, entre otros, los gastos que el acreedor haya debido sufragar para la contratación de un abogado o una agencia de gestión de cobro.»

7 El artículo 7 de la Directiva 2011/7, con la rúbrica «Cláusulas contractuales y prácticas abusivas», está redactado en los siguientes términos:

«1. Los Estados miembros dispondrán que una cláusula contractual o una práctica relacionada con la fecha o el plazo de pago, el tipo de interés de demora o la compensación por costes de cobro si resulta manifiestamente abusiva para el acreedor no sea aplicable o pueda dar lugar a una reclamación por daños.

Para determinar si una cláusula contractual o una práctica es manifiestamente abusiva para el acreedor en el sentido del párrafo primero, se tendrán en cuenta todas las circunstancias del caso, incluidas:

- a) cualquier desviación grave de las buenas prácticas comerciales, contraria a la buena fe y actuación leal;
- b) la naturaleza del bien o del servicio, así como
- c) si el deudor tiene alguna razón objetiva para apartarse del tipo de interés legal de demora, del plazo de pago estipulado en el artículo 3, apartado 5, el artículo 4, apartados 3, 4 y 6, o de la cantidad fija a la que se hace referencia en el artículo 6, apartado 1.

2. A efectos del apartado 1, se considerará manifiestamente abusiva una cláusula contractual o una práctica que excluya el interés de demora.

3. A efectos del apartado 1, se presumirá que una cláusula contractual o una práctica que excluya la compensación por los costes de cobro a los que se hace referencia en el artículo 6 es manifiestamente abusiva.

[...]»

Derecho español

8 Se desprende de los autos en poder del Tribunal de Justicia que el legislador español estableció en 2012, un «mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores» de duración limitada para hacer frente a la morosidad acumulada, debido a la crisis económica, por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales frente a sus proveedores (en lo sucesivo, «mecanismo extraordinario de financiación»). En esencia, con arreglo a las reglas que regulan el funcionamiento de este mecanismo, los proveedores que se acojan a él consienten, a cambio del pago inmediato del principal de la deuda, en la renuncia a los importes

accesorios adeudados debido al incumplimiento de los plazos de pago por las Administraciones públicas de que se trata, incluidos, en particular, los intereses de demora y la compensación por los costes de cobro.

- 9 A este respecto, el artículo 6 del Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones públicas y de apoyo a Entidades Locales con problemas financieros (BOE n.º 155, de 29 de junio de 2013, p. 48782), titulado «Efectos del abono de las obligaciones pendientes de pago», dispone:

«El abono a favor del proveedor conlleva la extinción de la deuda contraída por la Comunidad Autónoma o Entidad Local, según corresponda, con el proveedor por el principal, los intereses, costas judiciales y cualesquiera otros gastos accesorios.»

- 10 Antes de la adopción del Real Decreto-ley n.º 8/2013, el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (BOE n.º 47, de 23 de febrero de 2013, p. 15219), transpuso la Directiva 2011/7 al Derecho español.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 11 Entre 2008 y 2013, varias empresas suministraron bienes y prestaron servicios a centros médicos dependientes del Servicio Murciano de Salud, el cual, sin embargo, no abonó su importe.
- 12 Dichas empresas cedieron parte de los créditos controvertidos a IOS Finance, quien, en septiembre de 2013, reclamó al Servicio de Salud el pago tanto del principal de las deudas como de los intereses de demora y de una compensación por los costes de cobro soportados.
- 13 Dado que el mencionado Servicio de Salud no abonó estos importes, IOS Finance se acogió al mecanismo extraordinario de financiación, lo que le permitió obtener únicamente el pago del principal de sus créditos.
- 14 En mayo de 2014, IOS Finance interpuso un recurso ante el juzgado remitente al objeto de que se condenara al Servicio de Salud a abonarle los importes reclamados en concepto de intereses de demora y de compensación por los costes de cobro.
- 15 En apoyo de su recurso, IOS Finance sostiene, en primer lugar, que es imposible renunciar a los créditos adeudados por la Administración. En segundo lugar, alega la incompatibilidad del Real Decreto-ley 8/2013 con el Derecho de la Unión y, en tercer lugar, invoca el efecto directo de la Directiva 2011/7, que dispone que las cláusulas contractuales o las prácticas que excluyen los intereses de demora y la compensación por los costes de cobro son manifiestamente abusivas.
- 16 El Servicio Murciano de Salud solicita que se desestime el recurso, alegando, por una parte, que es voluntario acogerse al mecanismo extraordinario de financiación y, por otra, que la renuncia a los mencionados intereses y compensación no tuvo lugar antes del nacimiento de la deuda, sino después de que ésta hubiera nacido y resultara impagada.

17 El juzgado remitente reconoce que no es obligatorio acogerse al mecanismo extraordinario de financiación y que los deudores que deseen obtener el pago no sólo del principal, sino también de los intereses de demora y de la compensación por los costes de cobro, siempre pueden interponer un recurso contencioso-administrativo. No obstante, se pregunta si el Derecho de la Unión, y más concretamente el artículo 7, apartados 2 y 3, de la Directiva 2001/7, prohíbe supeditar el pago del principal de una deuda al requisito de renunciar a los intereses de demora y a la compensación por los costes de cobro.

18 En estas circunstancias, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 6 de Murcia decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«Teniendo en cuenta lo que disponen los arts. 4.1, 6 y 7.2 y 3 de la [Directiva 2011/7]:

- 1) ¿Debe interpretarse el art. 7.2 de la Directiva en el sentido de que un Estado miembro no puede condicionar el cobro de la deuda por principal a la renuncia de los intereses de demora?
- 2) ¿Debe interpretarse el art. 7.3 de la Directiva en el sentido de que un Estado miembro no puede condicionar el cobro de la deuda por principal a la renuncia de los costes de cobro?
- 3) En caso [de respuesta afirmativa a] las dos preguntas, ¿puede el deudor, cuando éste es un poder adjudicador invocar la autonomía de la voluntad de las partes para eludir su obligación de pago de intereses de demora y costes de cobro?»

Acerca de las cuestiones prejudiciales

Observaciones previas

19 Debe señalarse previamente que, según la Comisión, la situación controvertida en el litigio principal no está incluida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2011/7, sino en el de la Directiva 2000/35, por lo que, contrariamente a lo que se desprende del auto de remisión, es necesario, a su juicio, responder a las cuestiones prejudiciales planteadas a la luz de esta Directiva.

20 Sin embargo, la apreciación llevada a cabo sobre este particular por la Comisión se desprende de su propia interpretación de las disposiciones del Derecho nacional contenidas en el Real Decreto-ley 4/2013, que transponen la Directiva 2011/7 al ordenamiento jurídico español.

21 Ahora bien, conforme a reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse, en un procedimiento prejudicial, sobre la interpretación de las disposiciones nacionales ni para juzgar si la interpretación que hace de ellas el órgano jurisdiccional remitente es correcta. En efecto, los órganos jurisdiccionales nacionales son los únicos competentes para pronunciarse sobre la

interpretación del Derecho nacional (sentencia de 27 de octubre de 2016, Audace y otros, C-114/15, EU:C:2016:813, apartado 65 y jurisprudencia citada).

- 22 En consecuencia, en la medida en que el juzgado remitente deduce de la interpretación que realiza del Derecho español que la Directiva 2011/7 es aplicable a los hechos del litigio principal, es preciso responder a las cuestiones prejudiciales tal como han sido planteadas.

Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda

- 23 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede examinar conjuntamente, el juzgado remitente desea saber, en esencia, si la Directiva 2011/7, y en particular su artículo 7, apartados 2 y 3, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una norma nacional, como la controvertida en el litigio principal, que permite al acreedor renunciar a exigir los intereses de demora y la compensación por los costes de cobro como contrapartida del pago inmediato del principal de los créditos devengados.
- 24 Para responder a estas cuestiones prejudiciales, debe señalarse que el objetivo de la Directiva 2011/7, con arreglo su artículo 1, apartado 1, es la lucha contra la morosidad en las transacciones comerciales, ya que esta morosidad constituye, según el considerando 12 de esa Directiva, un incumplimiento de contrato económicamente provechoso para los deudores, a causa, en particular, de los bajos intereses aplicados o de la no aplicación de intereses a los pagos que incurren en mora.
- 25 No obstante, para cumplir este objetivo, la Directiva 2011/7 no procede a una armonización completa del conjunto de normas relativas a la morosidad en las transacciones comerciales (véase, por analogía con la Directiva 2000/35, la sentencia de 15 de diciembre de 2016, Nemec, C-256/15, EU:C:2016:954, apartado 46 y jurisprudencia citada).
- 26 En efecto, como la Directiva 2000/35, la Directiva 2011/7 sólo enuncia determinadas reglas en la materia, entre las que figuran las relativas a los intereses de demora.
- 27 A este respecto, con arreglo a los artículos 4, apartado 1, y 6, de la Directiva 2011/7, los Estados miembros deben velar por que, en las transacciones comerciales en las que el deudor es un poder público, un acreedor que haya cumplido sus obligaciones y que no haya recibido la cantidad adeudada a tiempo tenga derecho a obtener los intereses de demora y la compensación por los costes de cobro en que haya incurrido, a menos que el retraso no sea imputable al deudor.
- 28 A tal fin, el artículo 7, apartado 1, de la mencionada Directiva obliga ciertamente a los Estados miembros a disponer que una cláusula contractual o una práctica relacionada, en particular, con el tipo de interés de demora o la compensación por los costes de cobro, si resulta manifiestamente abusiva para el acreedor, no sea aplicable o pueda dar lugar a una reclamación por daños. Además, dicho artículo 7 establece que una cláusula contractual o una práctica que excluya el pago de estos intereses o la compensación por los costes de cobro, se considerará, según su

apartado 2, manifiestamente abusiva, o se presumirá, según su apartado 3, manifiestamente abusiva, respectivamente.

- 29 Sin embargo, se desprende de estas disposiciones que éstas se limitan a garantizar que las circunstancias previstas, en particular, en el artículo 4, apartado 1, y en el artículo 6 de la Directiva 2011/7 confieren al acreedor el derecho a exigir los intereses de demora y la compensación por los costes de cobro. Como se deduce del considerando 28 de la Directiva, la imposibilidad de excluir tal derecho por vía contractual tiene por objeto impedir que se abuse de la libertad contractual en perjuicio del acreedor, el cual, en el momento de celebrar el contrato, no puede renunciar a ese derecho.
- 30 En otras palabras, el objetivo del artículo 7, apartados 2 y 3, de la Directiva 2011/7 es evitar que la renuncia por parte del acreedor a los intereses de demora o a la compensación por los costes de cobro se produzca desde la conclusión del contrato, es decir, en el momento en que se ejerce la libertad contractual del acreedor y, por tanto, en que es posible que el deudor abuse de dicha libertad en perjuicio del acreedor.
- 31 En cambio, cuando, como en el litigio principal, se cumplen los requisitos establecidos en la Directiva 2011/7 y los intereses de demora y la compensación por los costes de cobro son exigibles, el acreedor, habida cuenta de su libertad contractual, debe seguir teniendo libertad para renunciar a los importes adeudados en concepto de dichos intereses y de la compensación, concretamente como contrapartida del pago inmediato del principal.
- 32 Además, el considerando 16 de la Directiva, que precisa que ésta no debe obligar a un acreedor a exigir intereses de demora, confirma esta afirmación.
- 33 En consecuencia, como en esencia pone de manifiesto la Abogado General en el punto 62 de sus conclusiones, de la Directiva 2011/7 no se deduce que ésta se oponga a que el acreedor renuncie libremente al derecho a exigir los intereses de demora y la compensación por los costes de cobro.
- 34 Dicho esto, tal renuncia estará sometida al requisito de que se haya consentido de manera efectivamente libre, de modo que no debe constituir a su vez un abuso de la libertad contractual del acreedor imputable al deudor.
- 35 En un caso como el del litigio principal, para apreciar si la renuncia ha sido libremente consentida, es necesario asegurarse de que el acreedor haya podido realmente disponer de todos los recursos efectivos para exigir, si lo hubiese deseado, el pago de la deuda íntegra, incluidos los intereses de demora y la compensación por los costes de cobro, extremo que incumbe comprobar al juzgado remitente.
- 36 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que la Directiva 2011/7, y en particular su artículo 7, apartados 2 y 3, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una norma nacional, como la controvertida en el litigio principal, que permite al acreedor renunciar a exigir los intereses de demora y la compensación por los costes

de cobro como contrapartida al pago inmediato del principal de créditos devengados, siempre que esta renuncia sea libremente consentida, lo que incumbe comprobar al juez nacional.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

- 37 Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, no es preciso responder a la tercera cuestión prejudicial, ya que sólo se planteó para el supuesto de que se respondiera a las cuestiones prejudiciales primera y segunda en sentido afirmativo.

Costas

- 38 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

La Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, y en particular su artículo 7, apartados 2 y 3, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una norma nacional, como la controvertida en el litigio principal, que permite al acreedor renunciar a exigir los intereses de demora y la compensación por los costes de cobro como contrapartida al pago inmediato del principal de créditos devengados, siempre que esta renuncia sea libremente consentida, lo que incumbe comprobar al juez nacional.

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de febrero de 2017.