CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. VERICA TRSTENJAK,
presentadas el 24 de abril de 2008 [1]

I. Introducción

1. En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente ha planteado la cuestión de si 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, [2] se opone a una normativa nacional en virtud de la cual la ejecución forzosa de créditos no impugnados sólo puede efectuarse contra la administración pública una vez transcurrido un plazo de ciento veinte días desde la fecha de notificación del título ejecutivo a la administración pública.

2. La presente cuestión ha sido planteada en el marco del procedimiento ejecutivo incoado ante el Tribunale civile di Roma por la sociedad Caffaro s.r.l. (en lo sucesivo, «Caffaro») contra Azienda Unità Sanitaria Locale RM/C (en lo sucesivo, «USL»), en virtud del título ejecutivo obtenido por Caffaro con arreglo a la normativa nacional por la que se adapta el Derecho interno a la Directiva 2000/35.

1 — Lengua original: esloveno

2 — DO L 200, p. 35.

II. Marco normativo

A. *Normativa comunitaria*

3. En el cuarto considerando de la Directiva 2000/35 se señala:

«El Comité Económico y Social emitió el 29 de mayo de 1997 un Dictamen sobre el Libro Verde de la Comisión "La contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro" […].»

4. El quinto considerando de la Directiva 2000/35 es del siguiente tenor:

«La Comisión publicó, el 4 de junio de 1997, un Plan de acción para el mercado interior en que se recalca que la morosidad representa un obstáculo cada vez más fuerte para el éxito del mercado interior.»

5. En el séptimo considerando de la Directiva 2000/35 se señala:

«Onerosas cargas administrativas y financieras pesan sobre las empresas, y especialmente sobre las pequeñas y medianas, debido a los plazos de pago excesivos y a la morosidad. Estos problemas son además una de las principales causas de la insolvencia que amenaza la propia supervivencia de las empresas y se traduce en la pérdida de numerosos puestos de trabajo.»

6. Los considerandos noveno y décimo de la Directiva 2000/35 precisan lo siguiente:

«(9) Las diferencias existentes entre los Estados miembros en lo que se refiere a las normas y prácticas de pago constituyen un obstáculo para el buen funcionamiento del mercado interior.

(10) Este hecho limita considerablemente las operaciones comerciales entre Estados miembros, lo cual contradice el artículo 14 del Tratado, ya que los empresarios deben poder comerciar en todo el mercado interior en condiciones tales que garanticen que las operaciones transfronterizas no supongan mayores riesgos que las ventas en el mercado nacional se podrían producir distorsiones de la competencia si se aplicaran normas sustancialmente diferentes a las operaciones en el mercado nacional y a las transfronterizas».

7. El considerando decimoquinto de la Directiva 2000/35 señala:

«La presente Directiva únicamente define el término "título ejecutivo", sin regular los diferentes procedimientos para la ejecución forzosa de dicho título ni las condiciones bajo las cuales se puede detener o suspender la ejecución forzosa del mismo.»

8. El considerando vigésimo segundo de la Directiva 2000/35 es del siguiente tenor:

«La presente Directiva debe regular todas las operaciones comerciales con independencia de si se llevan a cabo entre empresas públicas o privadas o entre éstas y los poderes públicos, teniendo en cuenta que estas últimas realizan pagos de un volumen considerable a las empresas. También debería regular todas las operaciones comerciales entre los contratistas principales y sus proveedores y subcontratistas.»

9. En el considerando vigésimo tercero de la Directiva 2000/35 se señala:

«El artículo 5 de la presente Directiva dispone que el procedimiento de cobro de las deudas no impugnadas se concluya en breve plazo de conformidad con la legislación nacional, pero no exige a los Estados miembros adoptar un procedimiento específico o modificar sus procedimientos judiciales vigentes en forma específica.»

10. El artículo 2 de la Directiva 2000/35, que contiene las definiciones, recoge la siguiente en su número 5:

«"título ejecutivo": toda decisión, sentencia u orden de pago, ya sea de pago inmediato o de pago a plazos, dictada por un tribunal u otra autoridad competente, que permita al acreedor obtener mediante ejecución forzosa el cobro del título de crédito que ostente frente al deudor; incluirá las decisiones, sentencias u órdenes de pago que sean ejecutivas provisionalmente y que conserven su carácter ejecutivo aun en el caso de que el deudor las recurra.»

11. El artículo 5 de la Directiva 2000/35, titulado «Procedimientos de cobro de créditos no impugnados», establece:

«1. Los Estados miembros velarán por que se pueda obtener un título ejecutivo, independientemente del importe de la deuda, normalmente en un plazo de 90 días naturales a partir de la presentación de la demanda o de la solicitud por parte del acreedor ante el Tribunal u otra autoridad competente, siempre que no haya habido impugnación de la deuda o de cuestiones del procedimiento. Los Estados miembros llevarán a cabo dicha tarea de conformidad con sus disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales.

2. Las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales se aplicarán en las

mismas condiciones a todos los acreedores que se encuentren establecidos en la Comunidad Europea.

3. En el plazo de 90 días naturales mencionado en el apartado 1 no se incluirán los períodos siguientes:

(a) los plazos requeridos para notificación;

(b) los retrasos ocasionados por el acreedor, como por ejemplo los plazos para subsanar demandas o recursos no admisibles.

4. El presente artículo se entiende sin perjuicio de las disposiciones del Convenio de Bruselas relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.» [3]

3 — En la versión consolidada publicada en DO 1998, C 27, p. 3.

12. El artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2000/35 dispone:

«Los Estados miembros podrán mantener o establecer disposiciones que sean más favorables para el acreedor que las necesarias para cumplir la presente Directiva.»

B. *Normativa nacional*

13. El ordenamiento italiano ha sido adaptado a la Directiva 2000/35 mediante el Decreto Legislativo nº 231 de 9 de octubre de 2002 (en lo sucesivo, «Decreto Legislativo nº 231/2002»). [4] El artículo 5 de la Directiva 2000/35 ha sido ejecutado mediante el artículo 9 del Decreto Legislativo nº 231/2002, que ha modificado varias disposiciones del codice di procedura civile italiano (Código de procedimiento civil), [5] al objeto de acelerar el procedimiento para la obtención del título ejecutivo para el cobro de créditos no impugnados.

4 — Decreto Legislativo nº 231 de 9 de octubre de 2002, GURI nº 249, de 23 de octubre de 2002. En la doctrina, véase, por ejemplo, Kindler, P.: *Umsetzung der EG-Zahlungsverzugsrichtlinie in Italien, Recht der Internationalen Wirtschaft*, nº 4/2003, p. 241.

5 — GURI nº 253 de 28 de octubre de 1940, con modificaciones.

14. De la resolución de remisión se desprende que en Italia el procedimiento para la obtención del título ejecutivo conforme al artículo 641 del codice di procedura civile es el siguiente: una vez presentada la demanda, el juez dicta una resolución en un plazo de treinta días por la que condena al deudor al pago de la deuda. La notificación de dicha resolución tiene lugar en aproximadamente diez días. La resolución dispone que el deudor está obligado a efectuar el pago en los cuarenta días siguientes o, en ese mismo plazo, formular oposición. En el caso de que en dicho plazo el deudor no formule oposición o no satisfaga la deuda, el acreedor, una vez transcurrido tal plazo, obtiene el título ejecutivo para la ejecución forzosa del crédito reconocido. El acreedor que desee recurrir a la vía ejecutiva deberá notificar el título ejecutivo al deudor.

15. Se recogen normas especiales en materia de ejecución forzosa contra las administraciones públicas en el Decreto-ley nº 669 de 31 de diciembre de 1996 [6] (en lo sucesivo, «Decreto-ley nº 669/1996»), convalidado, tras su modificación, por la Ley nº 30 de 28 de febrero de 1997 [7] y por el artículo 147 de la Ley nº 388 de 23 de diciembre de 2000 [8] (en lo sucesivo, «Ley nº 388/2000»). El artículo 147 de la Ley nº 388/2000 sustituyó el plazo de aplazamiento de la ejecución de sesenta días por el de ciento veinte días. El artículo 14 del Decreto-ley nº 669/1996, convalidado, tras su modificación, por el artículo 147 de la Ley nº 388/2000, dispone:

«Las administraciones del Estado y los entes públicos no económicos concluirán los procedimientos de ejecución de resoluciones judiciales y laudos arbitrales con eficacia ejecutiva y que supongan una obligación de pago de cantidades pecuniarias en el plazo de ciento veinte días desde la notificación del título ejecutivo. Antes de que transcurra ese plazo, el acreedor no tendrá derecho a proceder a la ejecución forzosa contra dichas administraciones y entes ni podrán realizarse actos ejecutivos.»

III. Hechos, litigio principal y cuestión prejudicial

16. La acreedora Caffaro inició ante el Tribunale ordinario di Roma un procedimiento de ejecución forzosa contra USL sobre la base de una deuda no impugnada relativa a una operación comercial. En el procedimiento ante el órgano jurisdiccional nacional, la acreedora obtuvo el título ejecutivo con arreglo al Decreto-ley nº 231/2002 por el que se adaptó el ordenamiento italiano

6 — GURI nº 305 de 31 de diciembre de 1996.

7 — GURI nº 50 de 1 de marzo de 1997.

8 — GURI nº 302 de 29 de diciembre de 2000 — Suplemento ordinario 219.

a la Directiva 2000/35. El título ejecutivo fue notificado a la deudora el 6 de diciembre de 2004. La ejecución forzosa se realizó mediante embargo de las cantidades pecuniarias que la deudora poseía en Banca di Roma y, por tanto, el título ejecutivo fue notificado, en esa misma fecha, también a esta última. A instancias de la deudora, el embargo se efectuó el 4 de abril de 2005 y en esa misma fecha se citó a la deudora y a Banca di Roma para comparecer en juicio.

17. En la vista de 13 de junio de 2006, fijada en el marco de un procedimiento ejecutivo, se citó para comparecer a la acreedora, la deudora y Banca di Roma, entidad en la que la deudora poseía sumas de dinero. En la vista, Banca di Roma confirmó que existían sumas pertenecientes a la deudora en dicho banco y declaró haberlas bloqueado a raíz del embargo. En dicha vista, el órgano jurisdiccional remitente señaló que el embargo se realizó antes de que venciera el plazo de ciento veinte días desde la notificación del título ejecutivo, plazo que ha de transcurrir para la ejecución contra los órganos de la administración pública. El órgano jurisdiccional indicó asimismo que, con arreglo a la normativa nacional, el embargo podía ser considerado nulo.

18. Al realizar estas observaciones, el órgano jurisdiccional remitente planteó dudas acerca de la compatibilidad entre la normativa nacional, conforme a la cual sólo puede procederse a la ejecución contra la administración pública una vez transcurrido un plazo de ciento veinte días desde que se notificó a ésta el título ejecutivo, y la Directiva 2000/35. Habida cuenta de las circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente decidió, mediante resolución de 21 de mayo de 2007, suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial. El órgano jurisdiccional nacional no ha formulado expresamente la cuestión, no obstante en virtud de sus declaraciones puede definirse del siguiente modo:

«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, ¿debe interpretarse en el sentido de que se opone a una norma nacional, como el artículo 14 del Decreto-ley nº 669/1996, en virtud de la cual el acreedor, provisto de un título ejecutivo relativo a un pago no impugnado adeudado por una administración pública como contraprestación en una operación comercial, no puede proceder a la ejecución forzosa contra dicha administración antes de que transcurra un plazo de ciento veinte días desde la notificación de dicho título ejecutivo a la administración?»

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

19. La resolución de remisión fue recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de junio de 2007. Durante la fase escrita del procedimiento,

formularon observaciones por escrito Caffaro, el Gobierno italiano y la Comisión. En la vista celebrada el 13 de marzo de 2008, Caffaro, el Gobierno italiano y la Comisión presentaron sus informes orales y respondieron a las preguntas del Tribunal de Justicia.

V. Alegaciones de las partes

20. *Caffaro* sostiene que la normativa nacional controvertida, en virtud de la cual sólo puede procederse a la ejecución forzosa contra la administración pública de los créditos no impugnados una vez que haya transcurrido un plazo de ciento veinte días desde la fecha de notificación del título ejecutivo a la administración pública, se opone a la Directiva 2000/35. En su opinión, de ese modo se privaría de significado al plazo de 90 días para obtener el título ejecutivo previsto en el artículo 5 de la Directiva 2000/35. Señala que la Directiva 2000/35 se aplica, según su artículo 1, «a todos los pagos efectuados como contraprestación en operaciones comerciales», y en particular —como se desprende de su considerando vigésimo segundo— a «todas las operaciones comerciales con independencia de si se llevan a cabo entre empresas públicas o privadas o entre éstas y los poderes públicos, teniendo en cuenta que estas últimas realizan pagos de un volumen considerable a las empresas». Dado que la normativa nacional controvertida trata de modo distinto a las entidades privadas y a las entidades públicas, contraviene, a juicio de Caffaro, el tenor literal y los objetivos de la Directiva 2000/35.

21. El *Gobierno italiano* indica que la Directiva 2000/35 no establece el plazo en el que debe satisfacerse el derecho del acreedor recogido en el título ejecutivo, por lo que una interpretación de dicha Directiva que incluyera la fase de ejecución se opondría tanto a su tenor literal como a su objetivo. Del artículo 5 y del considerando vigésimo tercero se desprende que la Directiva se refiere únicamente al procedimiento de formación del título ejecutivo y no a la fase de ejecución posterior. Tampoco cabe deducir de la definición de título ejecutivo recogida en el artículo 2 que el acreedor debe tener la posibilidad de obtener de modo inmediato la satisfacción de su derecho. Según el Gobierno italiano, la prohibición de proceder a la ejecución contra la administración pública antes del transcurso del plazo de ciento veinte días desde la notificación del título ejecutivo puede entenderse como una suspensión de la ejecución forzosa conforme al considerando decimoquinto de la referida Directiva. El Gobierno italiano observa asimismo que, al aplicar al presente asunto la Directiva 2000/35, no se opone a la normativa nacional objeto del litigio principal. Según el Gobierno italiano, dicha normativa está justificada por exigencias imperativas de interés público, puesto que la finalidad del aplazamiento de la ejecución contra la administración pública consiste en conceder a ésta el tiempo necesario para garantizar los recursos financieros necesarios para el pago de las deudas, al objeto de evitar que los procedimientos de ejecución forzosa obstaculicen la actividad de la administración pública.

22. La *Comisión* examina en primer lugar el problema de la admisibilidad de la petición de

decisión prejudicial y considera que es admisible. A su juicio, el procedimiento ejecutivo puede incluirse entre los procedimientos en los que el juez resuelve un litigio y dicta una decisión de carácter jurisdiccional a efectos del artículo 234 CE, si bien dicho procedimiento no está destinado a declarar la existencia de un determinado derecho, sino que su finalidad consiste en la ejecución de un derecho ya existente. En el supuesto de embargo de las sumas que el deudor posee en una tercera entidad, el órgano jurisdiccional de ejecución concluye el procedimiento ejecutivo mediante un auto por el que adjudica las cantidades que están en poder de dicha entidad al acreedor pertinente *(ordinanza di assegnazione del credito).* Según la Comisión, dicho auto constituye una decisión de carácter jurisdiccional. Además, el órgano jurisdiccional nacional debe verificar siempre si, en la ejecución del embargo, se han respetado todos los requisitos formales. En caso de que existan irregularidades, puede declararse la nulidad del embargo mediante una decisión que presenta igualmente carácter jurisdiccional.

23. En cuanto a la cuestión prejudicial, la Comisión considera que la normativa italiana de que se trata no es conforme a la Directiva 2000/35. Dicha Directiva se refiere a todas las operaciones comerciales, al margen de la circunstancia de que se efectúen entre empresas y organismos públicos y, por tanto, no cabe dispensar un trato preferente a las entidades públicas. Además, según la Comisión, el plazo para la obtención del título ejecutivo perdería su significado si el acreedor, después de haber obtenido el título ejecutivo, tuviera que esperar otros ciento veinte días para la ejecución. La Comisión señala que el objetivo de la Directiva es garantizar que el acreedor pueda proceder inmediatamente a la ejecución forzosa una vez obtenido el título ejecutivo.

VI. Análisis de la Abogado General

A. *Sobre la admisibilidad*

24. Según reiterada jurisprudencia, para apreciar si el órgano remitente posee el carácter de un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 234 CE, es preciso tener en cuenta un conjunto de elementos, como son el origen legal del órgano, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, la aplicación por parte del órgano de normas jurídicas, [9] así como su independencia e imparcialidad. [10] Además, a efectos del artículo 234 CE sólo se está en presencia de un órgano jurisdiccional si ante éste está

9 — En tal sentido, véanse las sentencias de 30 de junio de 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Rec. pp. 377 y ss., especialmente p. 395); de 17 de septiembre de 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Rec. p. I-4961), apartado 23, y de 19 de septiembre de 2006, Wilson (C-506/04, Rec. p. I-8613), apartado 48.

10 — Véanse, en tal sentido, las sentencias de 11 de junio 1987, Pretore di Salò/X (14/86, Rec. p. 2545), apartado 7; de 21 de abril de 1988, Pardini (338/85, Rec. p. 2041), apartado 9; de 29 de noviembre de 2001, De Coster (C-17/00, Rec. p. I-9445), apartado 17, y Wilson, antes citada, de 19 de septiembre de 2006, apartado 48.

pendiente un litigio y si debe adoptar su resolución en el marco de un procedimiento que concluya con una decisión de carácter jurisdiccional o una decisión definitiva del litigio. [11] El problema de admisibilidad que se plantea en el presente asunto consiste en dilucidar si cabe considerar que el órgano jurisdiccional nacional puede, en el caso de autos, pronunciarse en el marco de un procedimiento que concluya, resolviendo definitivamente el litigo, con una decisión de carácter jurisdiccional.

25. En el presente asunto, la ejecución se efectuó sobre la base de un requerimiento judicial dictado en el marco de un procedimiento rápido especial *(procedimento di ingiunzione).* [12] De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende claramente que cuando la petición de decisión prejudicial se plantee en un procedimiento análogo al del litigio principal, dicha petición es admisible. [13] En su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que, a efectos de la definición de órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 234 CE, carece de pertinencia el carácter contradictorio del procedimiento del que conoce. [14] El órgano jurisdiccional nacional puede plantear una petición de decisión prejudicial con independencia del momento procesal del litigio del que conoce. [15]

26. En consecuencia, procede declarar la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial.

B. *Análisis de la petición de decisión prejudicial*

27. El órgano jurisdiccional remitente plantea, en el presente asunto, la cuestión de si la Directiva 2000/35 se opone a una normativa nacional en virtud de la cual la ejecución forzosa contra la administración pública de los créditos no impugnados sólo puede iniciarse una vez transcurridos ciento

11 — Auto de 5 de marzo de 1986, Unterweger (318/85, Rec. p. 955), apartado 4; sentencias de 19 de octubre de 1995, Job Centre (C-111/94, Rec. p. I-3361), apartado 9; de 12 de noviembre de 1998, Victoria Film (C-134/97, Rec. p. I-7023), apartado 14; de 30 de noviembre de 2000 Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, Rec. p. I-10497), apartado 25.

12 — El *procedimento di ingiunzione* está reguladо en los artículos 633 a 656 del Codice di procedura civile, GURI nº 253 de 28 de octubre de 1940, con modificaciones. En particular, sobre dicho procedimiento, véase Franco, G.: *Guida al procedimento di ingiunzione,* 3ª ed., Giuffrè Editore, Milán 2001.

13 — Sentencias de 21 de febrero de 1974, Birra Dreher (162/73, Rec. p. 201), apartado 3; de 28 de junio de 1978, Simmenthal (70/77, Rec. p. 1453), apartado 9; de 9 de noviembre de 1983, San Giorgio (199/82, Rec. p. 3595), apartado 8; de 15 de diciembre de 1993, Ligur Carni y otros (asuntos acumulados C-277/91, C-318/91 y C-319/91, Rec. p. I-6621), apartado 16; de 3 de marzo de 1994, Eurico Italia y otros (asuntos acumulados C-332/92, C-333/92 y C-335/92, Rec. p. I-711), apartado 11; de 17 de mayo de 1994, Corsica Ferries (C-18/93, Rec. p. I-1783), apartado 12.

14 — Sentencias antes citadas Eurico Italia y otros, apartado 11, Corsica Ferries, apartado 12, y Job Centre, apartado 9. En la doctrina, véase, por ejemplo, Wegener, B., Calliess, C., Ruffert, M. (editores): *EUV/EGV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, 3ª ed., Beck, Múnich 2007: comentario del artículo 234 CE, p. 2062, nota 52.

15 — Sentencias de 14 de diciembre de 1971, Politi (43/71, Rec. p. 1039), apartado 5; Birra Dreher, antes citada, apartado 3; Simmenthal, antes citada, apartados 8 y 9; San Giorgio, antes citada, apartado 8. En la doctrina, véase Gaitanides, C., von der Groeben, H., Schwarze, J. (editores): *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,* 6ª ed., Nomos, Baden-Baden 2003, 4º vol., comentario del artículo 234 CE, p. 1405, apartado 53.

veinte días desde la fecha de la notificación del título ejecutivo a la administración pública. El artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2000/35 dispone que los Estados miembros velarán por que el acreedor obtenga un título ejecutivo para el cobro de una deuda no impugnada, normalmente en un plazo de noventa días a partir de la presentación de la demanda por el acreedor. Por tanto, dicho artículo establece el plazo para la obtención del título ejecutivo, en tanto que no contiene ninguna disposición relativa a la siguiente fase. Por consiguiente, se suscita el problema de si la fase posterior a la obtención del título ejecutivo puede estar comprendida en el ámbito de la competencia comunitaria. En este análisis, me ocuparé en primer lugar del problema relativo a la delimitación de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros en el ámbito de la Directiva 2000/35, y en segundo lugar me detendré en la interpretación de sus disposiciones.

1. Delimitación de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros en el ámbito de la Directiva 2000/35

28. La Directiva 2000/35 no lleva a cabo una armonización de todas las normas relativas a la morosidad en las operaciones comerciales, ya que regula tan sólo determinadas normas concretas encaminadas a luchar contra tales morosidades, a saber, los intereses de demora (artículo 3), la reserva de dominio (artículo 4) y los procedimientos de cobro de créditos no impugnados (artículo 5).[16] La Directiva constituye, por tanto, una armonización mínima[17] en materia de lucha contra la morosidad y, por consiguiente, varias de sus disposiciones se remiten a la aplicación de las normas nacionales.

29. El motivo por el que la Directiva 2000/35 sólo armoniza parcialmente los mecanismos para evitar la morosidad se deriva del hecho de que la Comunidad carece de competencia para las materias no armonizadas por la Directiva. A este respecto, en el considerando duodécimo se señala que la Directiva no excede de lo necesario para alcanzar un mejor funcionamiento del mercado interior y que ha sido adoptada respetando el principio de subsidiariedad. En consecuencia, es importante que, al interpretar dicha Directiva, no se superen los límites de competencia de la Comunidad.

30. El Tribunal de Justicia ya ha fijado, en su jurisprudencia, los límites de competencia de la Comunidad en las materias reguladas por la Directiva 2000/35. Así, por ejemplo, en el

16 — Véase la sentencia de 26 de octubre de 2006, Comisión/Italia (C-302/05, Rec. p. I-10597), apartado 23.

17 — Véanse en tal sentido la sentencia Comisión/Italia, antes citada, apartado 24, y las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas el 18 de octubre de 2007 en el asunto 01051 Telecom (sentencia de 3 de abril de 2008, C-306/06, Rec. p. I-1923), punto 35; véase también el apartado 21 de la sentencia. En la doctrina, véase Mengozzi, P.: *I ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. L'interpretazione delle norme nazionali di attuazione delle direttive comunitarie,* Cedam, Padua 2007, pp. 1 a 4.

asunto Comisión/Italia, [18] en relación con el artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva, que regula la reserva de dominio, el Tribunal de Justicia ha declarado que dicho artículo sólo prevé la posibilidad de que el vendedor y el comprador pacten expresamente una cláusula de reserva de dominio antes de la entrega de los bienes y la posibilidad de que el vendedor conserve la propiedad de los bienes hasta el pago total del precio, [19] en tanto que no regula la cuestión de su la cláusula de reserva de dominio la cláusula de reserva de dominio debe ser confirmada en cada una de las facturas de entrega sucesivas que tengan fecha cierta. [20] En el asunto QDQ Media, [21] el Tribunal de Justicia declaró que, al carecer de efecto horizontal, la Directiva 2000/35 no puede, por sí sola, constituir el fundamento de la obligación de tener en cuenta los gastos debidos por la intervención de un abogado a favor del acreedor en un procedimiento judicial de reclamación de deuda, si dicha obligación no está prevista en la normativa nacional. En cambio, el Abogado General Poiares Maduro sostuvo en el asunto 01051 Telecom [22] que, en relación con el artículo 3, apartado 1, letra c), inciso ii), de la Directiva 2000/35, que regula el derecho del acreedor a los intereses de demora, no se plantea el problema de la delimitación de la competencia, puesto que dicho artículo no contiene ninguna remisión a los Derechos nacionales de los Estados miembros. [23]

31. El artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2000/35, además de constituir la disposición clave que el Tribunal de Justicia ha de interpretar en el presente asunto, es también fundamental en cuanto a la delimitación de las competencias entre la Comunidad y los Estados miembros. La importancia de la cuestión relativa a la delimitación de la competencia ya queda demostrada en la evolución de dicho artículo. En la Propuesta inicial de la Directiva 2000/35, [24] el artículo 5 preveía que los Estados miembros «establecerán un procedimiento de cobro acelerado de las deudas no impugnadas». [25] En el procedimiento de codecisión, el Consejo señaló que la Comunidad no es competente para obligar a los Estados miembros a introducir un nuevo procedimiento para el cobro de deudas no impugnadas. [26] No obstante, dado que tal disposición era esencial en la lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, el Consejo solicitó que se modificara de modo que no obligase a los Estados miembros a introducir en su orde-

18 — Sentencia Comisión/Italia, antes citada.

19 — *Ibidem*, apartado 29.

20 — *Ibidem*, apartado 31. En la doctrina véase, por ejemplo, Montfort, C.: *Opposabilité de la clause de réserve et propriété*, Revue Lamy droit des affaires, nº 14/2007, p. 59.

21 — Sentencia de 10 de marzo de 2005 (C-235/03, Rec. p. I-1937).

22 — Conclusiones 01051 Telecom, antes citadas.

23 — Véanse las conclusiones 01051 Telecom, antes citadas, punto 35. El Tribunal de Justicia, en la sentencia 01051 Telecom, antes citada, no se refiere expresamente a ello; se limita a observar, en el apartado 21, que la Directiva 2000/35 no procede a la armonización completa de todas las normas relativas a la morosidad en las operaciones comerciales.

24 — Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las transacciones comerciales, COM(1998) 126 final (DO C 168, p. 13). En la modificación de la Propuesta de dicha Directiva se recoge también un texto análogo al del artículo 5, COM(1998) 615 final (DO C 374, p. 4).

25 — En la doctrina véase, por ejemplo, Knapp, A.: *Das Problem der bewußten Zahlungsverzögerung im inländischen und EU-weiten Handelsverkehr*, RabelsZ, nº 63/1999, p. 327.

26 — Posición Común (CE) nº 36/1999, de 29 de julio de 1999, aprobada por el Consejo, con vistas a la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (DO C 284, p. 1), apartado V de la motivación. En la doctrina, véase sobre la posición común, Lardeux, G.: *La lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales: position commune du Conseil nº 36/1999 du 29 juillet 1999 en vue de l'adoption d'une directive concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales*, La semaine juridique. Entreprise et affaires, nº 35/2000, p. 1318.

namiento interno un procedimiento nuevo para el cobro de las deudas no impugnadas, sino que sólo tuviesen que velar por que, en el marco de los procedimientos ya existentes, el acreedor pudiera obtener normalmente el título ejecutivo en un plazo de noventa días desde la presentación de la demanda. [27]

32. La Directiva 2000/35 está comprendida entre las normas comunitarias que afectan a los procedimientos ejecutivos de los Estados miembros. [28] En el ámbito comunitario ya se han adoptado diversas normas que tienen ese mismo efecto: el Reglamento nº 44/2001, [29] el Reglamento (CE) nº 805/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por el que se establece un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados, [30] y el Reglamento (CE) nº 1896/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, por el que se establece un proceso monitorio europeo. [31] Los citados Reglamentos sólo tienen efectos en los procedimientos de ejecución forzosa transfronterizos, [32] y no en situaciones como la del litigio principal, en las que la ejecución forzosa se realiza dentro de un Estado miembro. Los Reglamentos citados fueron adoptados sobre la base del artículo 61 CE, letra c), [33] que prevé la adopción de medidas en el ámbito de la cooperación judicial, de conformidad con el artículo 65 CE; este último artículo sólo prevé la adopción de medidas en el ámbito de la cooperación judicial con repercusiones transfronterizas. No obstante, en el presente asunto la situación es distinta, por cuanto se trata de resolver la cuestión de la delimitación de la competencia entre la Comunidad y los Estados miembros en lo que respecta a los procedimientos ejecutivos que se desarrollen dentro de un Estado miembro.

33. Por una parte, es necesario comprender la tendencia de los Estados miembros a

27 — Posición Común del Consejo nº 36/1999, apartado V de la motivación, antes citada.

28 — El primer paso en ese sentido se dio mediante el Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968 relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO L 299, p. 32; versión consolidada en DO 1998 C 27, p. 3). Este Convenio es el primer acto jurídico de los Estados miembros de la Comunidad que regula los conflictos de competencia judicial entre órganos jurisdiccionales de los Estados miembros y la ejecución de resoluciones en materia civil y mercantil. Después de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, que ha transferido a la Comunidad nuevas competencias en materia de cooperación judicial en los asuntos civiles, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) nº 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO L 12, p. 1). Dicho Reglamento sustituyó al Convenio de Bruselas para todos los Estados miembros con excepción de Dinamarca. En cuanto a la competencia de la Comunidad en tal sector, véase, por ejemplo, Heß, B.: *Die «Europäisierung» des internationalen Zivilprozessrechts durch den Amsterdamer Vertrag — Chancen und Gefahren,* Neue Juristische Wochenschrift, nº 1/2000, p. 23.

29 — Citado en la nota 28.

30 — DO L 143, p. 15.

31 — DO L 399, p. 1.

32 — Micklitz, H.-W., y Rott, P.: *Vergemeinschaftung des EuGVÜ in der Verordnung (EG) Nr. 44/2001,* Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, nº 1/2002, p. 15, señalan que el Reglamento nº 44/2001 regula el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil dictadas en otros Estados miembros. Stadler, A.: *From the Brussels Convention to Regulation 44/2001: Cornerstones of a European law of civil procedure,* Common Market Law Review, nº 6/2005, p. 1637, indica que el Reglamento nº 44/2001 regula el reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil entre Estados miembros. Rijavec, V.: *Postopek potrditve Evropskega izvršilnega naslova, Podjetje in delo,* nº 5/2007, p. 791, considera que el Reglamento nº 805/2004, sobre el título ejecutivo europeo para créditos no impugnados, constituye un cambio en el sistema de ejecución efectuada en virtud de resoluciones judiciales extranjeras. Sujecki, B.: *Das Europäische Mahnverfahren,* Neue Juristische Wochenschrift, nº 23/2007, p. 1622, destaca que el procedimiento previsto en el Reglamento nº 1896/2006 simplifica y acelera el cobro transfronterizo de créditos no impugnados.

33 — En el Reglamento nº 44/2001, además del artículo 61, letra c), el fundamento normativo estriba también en el artículo 67, apartado 1, del Tratado CE; en el Reglamento nº 805/2004, además, también en el artículo 67, apartado 5, del Tratado CE.

mantener su propia competencia en los procedimientos ejecutivos que tienen por objeto únicamente la ejecución dentro del Estado miembro. El procedimiento ejecutivo es un sistema equilibrado, en el que la modificación de un solo elemento produce también efectos en los demás elementos de dicho procedimiento. Por otra parte, como se indicará más adelante, los Estados miembros deben ejercer sus competencias en ese sector respetando el Derecho comunitario.

2. Interpretación de la Directiva 2000/35

34. Como ya se ha señalado, el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2000/35 dispone que el título ejecutivo para el cobro de créditos no impugnados se habrá de obtener normalmente en los noventa días siguientes a la presentación de la demanda. En el caso de que dicho artículo se interprete de un modo estrictamente gramatical, la competencia de la Comunidad incluiría la fase de obtención del título ejecutivo, mientras que la fase posterior sería competencia de los Estados miembros. [34] Sin embargo, considero que la Directiva 2000/35 se opone, no obstante, a la normativa italiana que prevé la suspensión de la ejecución contra la administración pública durante ciento veinte días a partir de la obtención del título ejecutivo. [35] En el presente asunto, procede en primer lugar tomar en consideración el objetivo de la Directiva, ya que la interpretación teleológica será de importancia fundamental para resolver la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente. [36] En efecto, la Directiva ha de interpretarse de modo que se garantice su efecto útil *(effet utile).* [37]

34 — Así lo confirma también el estudio *Review of the effectiveness of European Community legislation in combating late payments,* realizado en el año 2006 para la Comisión Europea por el despacho de abogados Demolin, Brulard, Barthelemy, Hoche, bajo la dirección de Jean Albert, que se puede consultar en http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/late_payments/doc/finalreport_en.pdf, pp. 61 y 170.

35 — Dado que la respuesta a la cuestión planteada no carece totalmente de dudas, cabe definir este caso, desde el punto de vista jurídico teórico, como un «caso complejo» («hard case») en contraposición de un «caso claro» («clear case»). En este sentido, véase Hart, H.L.A.: *The Concept of Law (With a Postscript edited by Penelope A. Bulloch and Joseph Raz),* 2ª ed., Clarendon Press, Oxford 1994, p. 307, que afirma que en tales situaciones los órganos jurisdiccionales deciden de forma discrecional, creando así el Derecho. En otro sentido, Dworkin, R.: *Hard Cases,* Harvard Law Review, año 88, 1975, p. 1075. Véase asimismo Alexy, R.: *A Theory of Legal Argumentation. The Theory of Rational Discourse as Theory of Legal Justification,* Clarendon Press, Oxford 1989, p. 8, que relativiza también el concepto de «ejemplo claro», ya que su claridad es sólo aparente habida cuenta del hecho de que siempre es posible encontrar argumentos contrarios a la decisión en el asunto de que se trate.

36 — Véanse las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro de 18 de julio de 2007 en el asunto Suecia/Comisión (C-64/05 P, Rec. p. I-11389), punto 26, en el que la interpretación teleológica y sistemática prevalecieron sobre la literal, que no aportó una solución clara. Véase también Delnoy, P.: *Èlements de méthodologie juridique,* 2ª ed., Larcier, Bruselas 2006, p. 93, según el cual también los textos claros han de ser objeto de interpretación, por lo que cabe concluir que no basta sólo la interpretación literal para la comprensión exacta del texto. Pechstein, M., y Drechsler, C., en Reisenhuber, K. (editores): *Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis,* De Gruyter Recht, Berlín 2006, p. 171, afirman que el Tribunal de Justicia acude frecuentemente a la interpretación teleológica principalmente para garantizar la realización de los objetivos del Derecho comunitario. En sentido análogo, Reisenhuber, K., en Reisenhuber, K. (editores): *Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis,* De Gruyter Recht, Berlín 2006, p. 261, sostiene que a efectos de la interpretación del Derecho comunitario, la interpretación teleológica presenta una importancia fundamental. Véase también con respecto a la interpretación de las Directivas, Schmidt-Kessel, M., en Reisenhuber, K. (editores), *Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis,* De Gruyter Recht, Berlín 2006, pp. 404 y 405.

37 — En la doctrina, véase con respecto al efecto útil como criterio de interpretación, Pechstein, M., Drechsler, C., en Reisenhuber, K. (editores), *Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis,* De Gruyter Recht, Berlín 2006, p. 172; Oppermann, T.: *Europarecht,* 3ª edición, Beck, Múnich 2005, p. 160, apartados 69 y 70.

35. El objetivo de la Directiva 2000/35 consiste en evitar la morosidad en las operaciones comerciales suprimiendo los obstáculos al buen funcionamiento del mercado interior que se producen precisamente a causa de dicha morosidad.[38] A este respecto, en el considerando quinto de la Directiva 2000/35 se señala que la morosidad representa un obstáculo cada vez más fuerte para el éxito del mercado interior. Asimismo, en los considerandos noveno y décimo se destaca que las diferencias existentes entre los Estados miembros en lo que se refiere a las normas y prácticas de pago limitan considerablemente las operaciones comerciales.[39] Entre los instrumentos para evitar la morosidad se incluye asimismo el plazo de 90 días para la obtención del título ejecutivo para el cobro de créditos no impugnados, previsto en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2000/35.

36. La Directiva 2000/35 persigue proteger de la morosidad principalmente a las pequeñas y medianas empresas. En ese sentido, el séptimo considerando de la Directiva 2000/35 señala que la morosidad impone «onerosas cargas administrativas y financieras [...] sobre las empresas, y especialmente sobre las pequeñas y medianas» y que ello constituye «una de las principales causas de la insolvencia». Estas empresas, que desempeñan una función crucial en el incremento del crecimiento económico de

38 — En la doctrina véase, por ejemplo, Hänlein, A.: *Die Richtlinie 2000/35/EG zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr und ihre Umsetzung in Deutschland,* Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, nº 22/2000, p. 680; Schulte-Braucks, R.: *Zahlungsverzug in der Europäischen Union,* Neue Juristische Wochenschrift, nº 2/2001, p. 104; Schulte-Braucks, R., Ongena, S.: *The Late Payment Directive — a Step towards an emerging European Private Law?,* European Review of Private Law, nº 4/2003, p. 524; Milo, J. M.: *Combating Late Payment in Business Transactions: How a New European Directive Has Failed to Set a Substantial Minimum Standard Regarding National Provisions on Retention of Title,* European Review of Private Law, nº 3/2003, p. 380. En lo que respecta a los criterios de la Directiva 2000/35, véase también Pandolfini, V.: *La nuova normativa sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerziali. Commento al D.Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali,* Giuffrè Editore, Milán 2003, pp. 1 a 3.

39 — Con objeto de alcanzar tal objetivo, la Directiva se adoptó sobre la base del artículo 95 CE, que sólo puede servir como base jurídica a una disposición comunitaria si ésta tiene efectivamente por objeto mejorar las condiciones necesarias de establecimiento y funcionamiento del mercado interior, contribuyendo a eliminar obstáculos a la libre circulación de mercancías o a la libre prestación de servicios, así como a suprimir distorsiones de la competencia. Según dicho artículo no es posible adoptar disposiciones que tengan por efecto armonizar sólo de modo accesorio las condiciones necesarias de funcionamiento del mercado interior. Véanse, en tal sentido, las sentencias de 10 de diciembre de 2002, British American Tobacco (C-491/01, Rec. p. I-11453), apartados 59 y 60; de 6 de diciembre de 2005, Reino Unido/Parlamento y Consejo (C-66/04, Rec. p. I-10553), apartados 59 y 64, y de 12 de diciembre de 2006, Alemania/Parlamento y Consejo (C-380/03, Rec. p. I-11573), apartado 37. Véanse también mis conclusiones de 15 de noviembre de 2007, en el asunto Quelle (sentencia de 17 de abril de 2008, C-404/06, Rec. p. I-2685), punto 54. En la doctrina véase, por ejemplo, Kahl, W., en Calliess, C., Ruffert, M. (editores): *EUV/EGV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar,* 3ª edición, Beck, Múnich 2007: comentario del artículo 95, p. 1262; Pipkorn, J., Bardenhewer-Rating, A., Taschner, H. C., en von der Groeben, H., Schwarze, J. (editores): *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,* 6ª ed., Nomos, Baden-Baden 2003, 2° vol., comentario del artículo 95, p. 1405, apartado 7.

la Comunidad, [40] son las más afectadas por la morosidad, ya que no disponen, en este tipo de situaciones, de medios suficientes para financiarse a largo plazo. Las pequeñas y medianas empresas se financian principalmente mediante créditos a corto plazo, por lo que en muchas ocasiones no consiguen resistir la presión de la morosidad y, en consecuencia, a menudo se ven obligadas a declararse en quiebra. [41]

37. El objetivo de la Directiva 2000/35 consiste en evitar la morosidad en todas las operaciones comerciales, incluso en aquellas en las que los deudores son órganos de las administraciones públicas. Ello significa que su objetivo es evitar también la morosidad en el marco de los contratos públicos, como pone de manifiesto el considerando cuarto de dicha Directiva. [42] En este contexto, la Directiva utiliza el concepto de «poderes públicos» definiéndolo en sentido amplio; en el artículo 2, apartado 1, se identifica con los «poderes públicos» a «toda autoridad o entidad contratante tal como se define en las directivas sobre contratación pública». [43] Del estudio de la Comisión sobre la eficacia de la normativa comunitaria en materia de morosidad [44] se desprende que son precisamente los gobiernos de muchos Estados miembros los peores pagadores. [45] Por tanto, la puntualidad en los pagos realizados por las administraciones públicas es de importancia fundamental para el funcionamiento regular del sistema de contratación pública y, en consecuencia, para el funcionamiento del mercado común.

38. La normativa italiana controvertida establece que el acreedor provisto de un título ejecutivo emitido contra órganos de la administración pública, válidamente obtenido conforme a la Directiva 2000/35 en un plazo de noventa días, no puede proceder a la ejecución forzosa antes de que transcurra un plazo de ciento veinte días desde la notificación de dicho título ejecutivo a los órganos de la administración pública. Según esa disposición, en dicho plazo pueden desarrollarse los procedimientos necesarios para la ejecución forzosa, si bien no puede iniciarse la ejecución forzosa en sí. En la práctica, esta disposición produciría los mismos efectos que si se previera que

40 — Esto ha sido subrayado, por ejemplo, en las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 23 y 24 de marzo de 2006, 7775/1/06 REV 1, p. 8, apartado 28, que se puede consultar en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/89013.pdf.

41 — Estudio *Review of the effectiveness of European Community legislation in combating late payments*, elaborado en 2006 para la Comisión Europea por el despacho de abogados Demolin, Brulard, Barthelemy, Hoche, bajo la dirección de Jean Albert, que se puede consultar en http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/late_payments/doc/finalreport_en.pdf, p. 20.

42 — A este respecto, el considerando cuarto de la Directiva 2000/35 cita el Dictamen del Comité Económico y Social sobre el Libro Verde de la Comisión «La contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro» (DO 1997 C 287, p. 92), en el que el Comité Económico y Social señala, entre otros, el problema de la morosidad en los procedimientos de contratación pública.

43 — Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios (DO L 209, p. 1); Directiva 93/36/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro (DO L 199, p. 1); Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras (DO L 199, p. 54), y Directiva 93/38/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (DO L 199, p. 84).

44 — Estudio *Review of the effectiveness of European Community legislation in combating late payments*, elaborado en 2006 para la Comisión Europea por el despacho de abogados Demolin, Brulard, Barthelemy, Hoche, bajo la dirección de Jean Albert, que se puede consultar en http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/late_payments/doc/finalreport_en.pdf.

45 — Estudio *Review of the effectiveness of European Community legislation in combating late payments*, elaborado en 2006 para la Comisión Europea por el despacho de abogados Demolin, Brulard, Barthelemy, Hoche, bajo la dirección de Jean Albert, que se puede consultar en http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/late_payments/doc/finalreport_en.pdf, p. 208.

el acreedor obtendrá el título ejecutivo en los doscientos diez días siguientes a la presentación de la demanda o de la solicitud al órgano jurisdiccional u otro órgano competente. En consecuencia, el breve plazo de noventa días para la obtención del título ejecutivo, previsto en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2000/35, queda privado de contenido.

39. Desde esta perspectiva ha de interpretarse asimismo el considerando decimoquinto de la Directiva 2000/35 que dispone, entre otras cosas, que dicha Directiva no regula las condiciones bajo las cuales se puede detener o suspender la ejecución forzosa. El Gobierno italiano considera que el supuesto de aplazamiento de la ejecución contra la administración pública está comprendido en el ámbito de la suspensión de la ejecución en el sentido del considerando decimoquinto de la Directiva 2000/35. No cabe acoger esta tesis. De forma análoga a la interpretación dada al artículo 5, apartado 1, puede considerarse, también en el caso del considerando decimoquinto de la Directiva 2000/35, que los Estados miembros tienen libertad para establecer las condiciones de suspensión o detención de la ejecución, si bien no pueden establecer dichas condiciones de modo que priven de eficacia a las disposiciones de la Directiva. Tal interpretación de la Directiva 2000/35 no interfiere en absoluto con la competencia general de los Estados miembros para establecer, en la normativa nacional, las condiciones de detención o suspensión de la ejecución.

40. El artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2000/35 es una de las disposiciones de la Directiva que se remiten a los ordenamientos nacionales. En este sentido, puede compararse al artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva, que se refiere a la reserva de dominio, y del que se ocupó el Tribunal de Justicia en el citado asunto Comisión/Italia. [46] En dicho asunto, que versaba sobre la cuestión de si la cláusula de reserva de dominio debía ser confirmada en cada una de las facturas de entrega sucesivas que tengan fecha cierta, el Tribunal consideró que la solución de la cuestión debía dejarse al Derecho nacional. En este sentido, quizás cabría considerar que también la solución de la cuestión planteada en el presente asunto podría dejarse al Derecho nacional. No obstante, las cuestiones sobre las que hay que pronunciarse en estos dos asuntos difieren considerablemente. En el citado asunto Comisión/Italia, la normativa italiana regulaba únicamente la eficacia de la cláusula de reserva de dominio; establecía, por tanto, una de las características de dicha cláusula. En el caso de autos, en cambio, la normativa italiana no establece las características necesarias para la obtención del título ejecutivo, sino que anula el plazo breve para su obtención.

41. La normativa italiana contradice el objeto de la Directiva 2000/35 también en cuanto que favorece a los órganos de la administración pública frente a las empresas. De este modo, dicha normativa, por un lado, hace imposible una protección eficaz, principalmente de las pequeñas y medianas empresas y, por otro lado, impide el pago puntual en el ámbito de los contratos

46 — Sentencia citada en la nota 16.

públicos. El Gobierno italiano afirma que el trato preferente dispensado a los órganos de la administración pública está justificado por exigencias imperativas de interés público, puesto que mediante el aplazamiento de la ejecución se garantiza la actividad regular de la administración pública. Esta tesis no puede justificar la normativa italiana controvertida. Con la prolongación del plazo de pago, los órganos de la administración pública retienen en préstamo las sumas de sus acreedores, que deberían percibirlas una vez vencido el plazo de pago. Los acreedores, es decir las empresas, cuyos deudores son las administraciones públicas, pueden invocar asimismo el hecho de que a causa de las demoras en el pago no pueden operar regularmente y no pueden tener garantías sobre la liquidez de sus actividades. El pago puntual es, para dichas empresas, de extrema importancia, puesto que en caso de insolvencia se ven afectadas por el riesgo de quiebra, lo que no sucede a los órganos de la administración pública. Además, procede considerar que los Estados miembros, con arreglo al artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2000/35, pueden mantener o establecer disposiciones que sean más favorables para el acreedor; *sensu contrario*, cabe considerar que se opone a la Directiva la adopción, por el Estado miembro, de disposiciones más favorables al acreedor.

42. Hay que considerar que los Estados miembros, ya antes del vencimiento del plazo para la adaptación del Derecho interno a la Directiva, no podían adoptar disposiciones contrarias al objeto de la Directiva. [47] A este respecto, desearía señalar que Italia modificó el plazo para la suspensión de la ejecución, pasando de los sesenta días iniciales a los actuales ciento veinte días con fecha 23 de diciembre de 2000, por tanto seis meses después de la promulgación de la Directiva 2000/35 [48] y dentro del plazo para adaptar el Derecho interno a la misma, que expiraba el 8 de agosto de 2002. [49] El comportamiento de Italia podría definirse, en consecuencia, como una elusión del objeto de la Directiva, por tanto como un comportamiento *in fraudem legis agere*. [50] Según el artículo 249 CE, apartado 3, en la adaptación del Derecho interno a la Directiva, los Estados miembros tienen libertad para elegir la forma y los medios necesarios, pero están obligados en cuanto al resultado que deba conseguirse. Según reiterada jurisprudencia, los Estados miembros están obligados a adaptar su Derecho interno de modo que se garantice el efecto útil *(effet utile)* [51] de la Directiva, garantizando en el acto de adap-

47 — Sentencias de 18 de diciembre de 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Rec. p. I-7411), apartado 45; de 8 de mayo de 2003, ATRAL (C-14/02, Rec. p. I-4431), apartado 58; de 10 de noviembre de 2005, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-316/04, Rec. p. I-9759), apartado 42. En la doctrina, véase Lenaerts, K., Van Nuffel, P.: *Constitutional Law of the European Union*, 2ª ed., Sweet & Maxwell, Londres 2005, p. 768.

48 — La Directiva 2000/35 fue promulgada el 29 de junio de 2000.

49 — Artículo 6, número 1, Directiva 2000/35.

50 — Según Paolo: *Digesto* 1, 3, 29. Kranjc, J.: *Latinski pravni reki, Cankarjeva založba*, Lubiana 1998, p. 116. Kranjc cita a Paolo, que subraya que la diferencia entre la vulneración y la elusión de la ley reside en que en la vulneración existe un comportamiento contrario a la ley, mientras que en la elusión el comportamiento es aparentemente conforme a la ley, pero en realidad supone una elusión de la norma.

51 — La jurisprudencia en materia de efecto útil *(effet utile)* de las directivas es amplia. A este respecto véanse, por ejemplo, las sentencias de 12 de septiembre de 1996, Gallotti y otros (asuntos acumulados C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 y C-157/95, Rec. p. I-4345), apartado 14; de 14 de julio de 2005, Comisión/Alemania (C-386/03, Rec. p. I-6947), apartado 28; de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros (C-212/04, Rec. p. I-6057), apartado 93; de 13 de diciembre de 2007, United Pan-Europe Communications Belgium (C-250/06, Rec. p. I-11135), apartado 45; de 18 de diciembre de 2007, Laval un Partneri (C-341/05, Rec. p. I-11767), apartado 80.

tación del Derecho interno el respeto de los objetivos fijados por la Directiva. [52]

43. Aunque mediante la interpretación literal del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2000/35 se llega al resultado de que la fase posterior a la obtención del título ejecutivo no está comprendida en el ámbito de competencias de la Comunidad, los Estados miembros no pueden ejercer sus competencias en contra del objetivo de la normativa comunitaria vigente. La distribución de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros no significa, en efecto, que éstos, en el ejercicio de sus competencias, puedan promulgar disposiciones contrarias al objetivo de la Directiva. Con arreglo al artículo 10 CE, párrafo primero, los Estados miembros «adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del [...] Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad». Del mismo modo, los Estados miembros deben abstenerse, conforme al artículo 10 CE, segundo párrafo, «de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del [...] Tratado». Una obligación similar, en virtud de la cual los Estados miembros están obligados a respetar el Derecho comunitario incluso en las materias de su propia competencia, se encuentra, por ejemplo, en materia de impuestos directos, [53] de sistemas de seguridad social [54] y de educación. [55]

44. Para concluir, procede destacar que la Directiva 2000/35 no puede oponerse a la normativa italiana en su totalidad, sino sólo en el ámbito *ratione materiae* de dicha Directiva, es decir, cuando se trate de un crédito no impugnado en una operación

52 — En este sentido, en lo que respecta a la Directiva 2000/35, Conti observa que en el acto de adaptación del Derecho interno a la Directiva es necesario garantizar de modo eficaz su *voluntas legis*. Véase Conti, R.: *La direttiva 2000/35/CE sui ritardati pagamenti e la legge comunitaria 2001 di delega al Governo per la sua attuazione*, Corriere giuridico, nº 6/2002, p. 815. Sobre el efecto útil, véase también Baron, F. y otros, *Union Européenne 2006-2007. Memento pratique Francis Lefebvre*, Editions Francis Lefebvre, Levallois 2005, p. 19, apartado 85; Lenaerts, K., Van Nuffel, P.: *Constitutional Law of the European Union*, 2ª ed., Sweet & Maxwell, Londres 2005, p. 531. Para los Estados miembros, la realización de los objetivos de la norma comunitaria constituye una obligación de resultado. En este sentido, véase Schmidt, G., en von der Groeben, H., Schwarze, J. (editores), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, 6ª ed., Nomos, Baden-Baden 2003, 4º vol., comentarios al artículo 249, p. 786, apartado 38.

53 — La materia de los impuestos directos, en cuanto tal, no es competencia de la Comunidad, sin embargo los Estados miembros están obligados a ejercer sus competencias de conformidad con el Derecho comunitario. Véanse, por ejemplo, las sentencias de 14 de febrero de 1995, Schumacker (C-279/93, Rec. p. I-225), apartado 21; de 21 de noviembre de 2002, X e Y (C-436/00, Rec. p. I-10829), apartado 32, y de 11 de marzo de 2004, Lasteyrie du Saillant (C-9/02, Rec. p. I-2409), apartado 44.

54 — En la sentencia de 16 de mayo de 2006, Watts (C-372/04, Rec. p. I-4325), apartado 92, el Tribunal de Justicia ha declarado, por ejemplo, que «aunque no se discute que el Derecho comunitario no restringe la competencia de los Estados miembros para organizar sus sistemas de seguridad social y que, a falta de una armonización a escala comunitaria, corresponde a la legislación de cada Estado miembro determinar los requisitos que confieren derecho a las prestaciones en materia de seguridad social, no es menos cierto que, en el ejercicio de dicha competencia, los Estados miembros deben respetar el Derecho comunitario, incluidas las disposiciones relativas a la libre prestación de servicios». Véanse también las sentencias de 12 de julio de 2001, Smits y Peerbooms (C-157/99, Rec. p. I-5473), apartado 46, y de 13 de mayo de 2003, Müller-Fauré y van Riet (C-385/99, Rec. p. I-4509), apartado 17.

55 — A este respecto, el Tribunal de Justicia ha subrayado que si bien es cierto que los Estados miembros son competentes en lo que se refiere a los contenidos de la enseñanza y a la organización de los sistemas educativos, no lo es menos que dicha competencia ha de ejercerse respetando el Derecho comunitario. Véanse, por ejemplo, las sentencias de 11 de septiembre de 2007, Schwarz y Gootjes-Schwarz (C-76/05, Rec. p. I-6849), apartado 70, y de 23 de octubre de 2007, Morgan y Bucher (asuntos acumulados C-11/06 y C-12/06, Rec. p. I-9161), apartado 24.

comercial. La Directiva 2000/35 no se refiere a otras clases de créditos y, por tanto, con respecto a éstos, no produce efecto alguno sobre la normativa italiana. No obstante, la declaración de que la Directiva 2000/35 se opone a la normativa controvertida en el litigio principal, no confiere a la Comunidad competencia general para regular los procedimientos de ejecución forzosa carentes de elementos transfronterizos.

VII. Conclusión

45. Por las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que declare que 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, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una disposición nacional, como el artículo 14 del Decreto-ley nº 669/1996, en virtud del cual el acreedor, provisto de un título ejecutivo relativo a un pago no impugnado adeudado por una administración pública como contraprestación en una operación comercial, no puede proceder a la ejecución forzosa contra dicha administración antes de que transcurra un plazo de ciento veinte días desde la notificación de dicho título ejecutivo a la administración.