

Asunto C-422/19

Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia

Fecha de presentación:

31 de mayo de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania)

Fecha de la resolución de remisión:

27 de marzo de 2019

Parte demandante, recurrente en apelación y recurrente en casación:

KH

Parte demandada, recurrida en apelación y recurrida en casación:

Hessischer Rundfunk

Objeto del procedimiento principal

Política monetaria, billetes denominados en euros de curso legal, pago en metálico del canon audiovisual

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del Derecho de la Unión, artículo 267 TFUE

Cuestiones prejudiciales

1. ¿La competencia exclusiva que la Unión ostenta con arreglo al artículo 2 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 3 TFUE, apartado 1, letra c), en el ámbito de la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro se opone a un acto jurídico de uno de esos Estados miembros que establezca la obligación de los organismos públicos del Estado miembro de aceptar billetes

denominados en euros a la hora de satisfacer una obligación pecuniaria impuesta en virtud de prerrogativas públicas?

2. ¿El estatus de los billetes denominados en euros como dinero de curso legal establecido en el artículo 128 TFUE, apartado 1, tercera frase, y en el artículo 16, apartado 1, tercera frase, del Protocolo (n.º 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, así como en el artículo 10, párrafo segundo, del Reglamento (CE) n.º 974/98 del Consejo, de 3 de mayo de 1998, sobre la introducción del euro, incluye la prohibición de que los organismos públicos de un Estado miembro se nieguen a aceptar el cumplimiento con dichos billetes de una obligación pecuniaria impuesta en virtud de prerrogativas públicas, o permite el Derecho de la Unión normas que excluyan el pago con billetes denominados en euros en el caso de determinadas obligaciones pecuniarias impuestas en virtud de prerrogativas públicas?

3. En caso de que se responda afirmativamente a la primera cuestión y de que se responda negativamente a la segunda cuestión:

¿Un acto jurídico adoptado en el ámbito de la competencia exclusiva de la Unión en materia de política monetaria por un Estado miembro cuya moneda es el euro puede ser aplicado en la medida y durante el tiempo en que la Unión no haya ejercido su competencia?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TFUE»), especialmente los artículos 2, 3 y 128

Protocolo (n.º 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (en lo sucesivo, «Estatutos del SEBC y del BCE»), especialmente el artículo 16

Reglamento (CE) n.º 974/98 del Consejo, de 3 de mayo de 1998, sobre la introducción del euro (DO 1998, L 139, p. 1), especialmente el artículo 10

Recomendación 2010/191/UE de la Comisión, de 22 de marzo de 2010, sobre el alcance y los efectos del curso legal de los billetes y monedas en euros (DO 2010, L 83, p. 70)

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Ley Fundamental de la República Federal de Alemania; en lo sucesivo, «GG»), especialmente su artículo 31

Gesetz über die Deutsche Bundesbank (Ley del Banco Central Alemán; en lo sucesivo, «BBankG»), especialmente su artículo 14

Bürgerliches Gesetzbuch (Código Civil; en lo sucesivo, «BGB»), especialmente sus artículos 286 y 293 a 295

Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (Convenio Estatal sobre el Canon Audiovisual; en lo sucesivo, «RBStV»), que fue aprobado por el estado federado de Hesse mediante la Ley de 23 de agosto de 2011, especialmente sus artículos 2, 7, 9 y 10

Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge (Estatuto de la Radiotelevisión de Hesse sobre el procedimiento de pago del canon audiovisual; en lo sucesivo, «Estatuto»), especialmente su artículo 10

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El demandante es titular de una vivienda situada en el territorio del demandado, un organismo regional de radiodifusión de Derecho público. En consecuencia, en virtud del artículo 2, apartado 1, del RBStV, está obligado a pagar un canon audiovisual al demandado.
- 2 El demandante ofreció pagar el canon audiovisual en metálico, algo que el demandado rechazó, remitiéndose al artículo 10, apartado 2, de su Estatuto. Según esta disposición, el canon audiovisual solo se puede abonar sin efectivo, mediante un adeudo domiciliado, una transferencia individual o una transferencia periódica.
- 3 Mediante resolución de 1 de septiembre de 2015, el demandado cifró los importes atrasados en concepto de canon audiovisual del segundo trimestre de 2015 en 52,50 euros, liquidando además un recargo de demora de 8 euros. Mediante resolución de 31 de marzo de 2016, el demandado desestimó el recurso en vía administrativa del demandante.
- 4 El demandante interpuso recurso contencioso-administrativo, pretendiendo la anulación de las dos resoluciones mencionadas. Con carácter subsidiario solicitó que se declarase que tiene derecho a abonar el canon audiovisual al demandado en metálico. El recurso contencioso-administrativo no prosperó en primera instancia y tampoco en segunda.
- 5 Con el recurso de casación interpuesto ante el órgano jurisdiccional remitente, el demandante insiste en su pretensión. Para fundamentarla alega que tanto el artículo 14, apartado 1, segunda frase, de la BBankG como el artículo 128 TFUE, apartado 1, tercera frase, establecen una obligación incondicional e ilimitada de aceptar billetes denominados en euros como medio de satisfacer las deudas dinerarias. Expone que esta obligación solo podrá restringirse mediante acuerdo contractual entre los interesados o en virtud de una habilitación por ley federal o por el Derecho de la Unión. Aduce que esto se aplica incluso cuando existen razones de viabilidad práctica que, en el contexto de los procedimientos masivos, abogan por excluir el pago en metálico.

Breve exposición de los motivos de la petición de decisión prejudicial

- 6 El resultado del litigio depende de una decisión del Tribunal de Justicia sobre la interpretación de los Tratados.

Apreciación del litigio según el Derecho nacional

- 7 Con arreglo al Derecho nacional, las resoluciones del demandado cuya anulación pretende el demandante son contrarias a Derecho.
- 8 Es cierto que el demandante, como titular de una vivienda, estaba obligado a pagar un canon audiovisual conforme al artículo 2, apartado 1, del RBStV. Como ya ha declarado el Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal, Alemania) mediante sentencia de 18 de julio de 2018, el deber de pagar el canon audiovisual, que en el ámbito privado está vinculado a la vivienda, es en esencia compatible con la Ley Fundamental alemana. El canon audiovisual que debe pagar el demandante por el período controvertido del 1 de abril de 2015 al 30 de junio de 2015 era exigible con arreglo al artículo 7, apartado 3, del RBStV a mediados de dicho período, es decir, el 15 de mayo de 2015. Como el momento de la prestación está determinado según el calendario, para constituir al recurrente en mora no era necesario realizar un requerimiento de pago (véase artículo 286, apartado 2, punto 1, del BGB).
- 9 De todos modos, cuando dictó las resoluciones impugnadas, el demandado, al haber rechazado el pago en metálico del canon audiovisual ofrecido por el demandante, se encontraba en una situación de *mora accipiendi* (artículo 293 del BGB), lo que excluye la mora del deudor.
- 10 En efecto, conforme al artículo 14, apartado 1, segunda frase, de la BBankG, los billetes denominados en euros son los «únicos e ilimitados billetes de curso legal». Desde una interpretación sistemática, histórica y teleológica de esta disposición, el órgano jurisdiccional remitente concluye que los organismos públicos están obligados a aceptar billetes en euros si con ellos se quiere cumplir una obligación pecuniaria impuesta en virtud de prerrogativas públicas. Las excepciones no se pueden fundamentar sin más en razones de viabilidad práctica administrativa o de reducción de costes, sino que requieren una habilitación por una ley federal.
- 11 Sin embargo, en el presente caso solo existe una habilitación en virtud del Derecho de un estado federado, ya que el RBStV, en virtud del cual se adoptó el Estatuto del demandado, solamente despliega sus efectos frente al demandante en virtud de una ley de aprobación del estado federado de Hesse.
- 12 De conformidad con el artículo 31 de la GG («El Derecho federal prima sobre el Derecho de los estados federados»), esta habilitación concedida en virtud del Derecho del estado federado no produce efectos, pues infringe lo dispuesto en el artículo 14, apartado 1, segunda frase, de la BBankG, una ley federal.

- 13 En opinión del órgano jurisdiccional remitente, la obligación de aceptar billetes en euros establecida en el artículo 14, apartado 1, segunda frase, de la BBankG también se aplica a los denominados procedimientos masivos, como la recaudación del canon audiovisual. No se aprecian elementos que indiquen que la posibilidad de pagar el canon audiovisual en metálico ponga en riesgo la dotación financiera de los organismos de radiotelevisión, exigible de conformidad con la jurisprudencia del Bundesverfassungsgericht. Conforme al Derecho nacional debe tolerarse que el coste que conlleva la aceptación de dinero en efectivo pueda incrementar el canon audiovisual y afectar así también a aquellos obligados a contribuir que no recurran a la posibilidad de pagar en metálico.

Sobre la primera cuestión prejudicial

- 14 El órgano jurisdiccional remitente se cuestiona si el artículo 14, apartado 1, segunda frase, de la BBankG es a su vez inaplicable por no respetar la competencia exclusiva de la Unión en el ámbito de la política monetaria.
- 15 Con arreglo al artículo 3 TFUE, apartado 1, letra c), la Unión dispone de competencia exclusiva en el ámbito de la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro. De conformidad con el artículo 2 TFUE, apartado 1, solo la Unión puede legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en este ámbito, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión. Con arreglo al artículo 2 TFUE, apartado 6, el alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias de la Unión se determinarán en las disposiciones de los Tratados relativas a cada ámbito. En cuanto a la política monetaria, debe atenderse principalmente a los artículos 127 TFUE y siguientes.
- 16 El contenido del concepto de política monetaria enunciado en el artículo 3 TFUE, apartado 1, letra c), y, por tanto, el alcance de la competencia exclusiva de la Unión aún no se han aclarado plenamente. Atendiendo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véanse las sentencias de 27 de noviembre de 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartados 53 y siguientes; de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartados 42 y siguientes, y de 11 de diciembre de 2018, Weiss y otros, C-493/17, EU:C:2018:1000, apartados 50 y siguientes), el Tratado FUE no contiene ninguna definición precisa de la política monetaria, pero sí define tanto los objetivos de la política monetaria como los medios de que dispone el Sistema Europeo de Bancos Centrales (en lo sucesivo, «SEBC») para ejecutar dicha política. En virtud de los artículos 127 TFUE, apartado 1, y 282 TFUE, apartado 2, el objetivo principal de la política monetaria de la Unión es el mantenimiento de la estabilidad de los precios. Como medios para el mantenimiento de la estabilidad de los precios dispone, entre otras, de la posibilidad de fijar los tipos de interés oficiales para la zona del euro y de emitir monedas y billetes en euros (sentencia de 27 de noviembre de 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 96). Asimismo, el capítulo IV de los Estatutos del SEBC y del BCE enumera los instrumentos que el SEBC puede utilizar en el marco de la política monetaria (sentencias de 16 de junio de 2015,

Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartado 45, y de 11 de diciembre de 2018, Weiss y otros, C-493/17, EU:C:2018:1000, apartado 52). Por último, el Tribunal de Justicia ha aclarado que, para ser calificada como medida de política monetaria, no basta el solo hecho de que una medida pueda tener efectos indirectos en la estabilidad del euro (sentencias de 27 de noviembre de 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartados 56 y 97, y de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartado 52).

- 17 Partiendo de esta jurisprudencia, el órgano jurisdiccional remitente no puede adoptar una decisión definitiva sobre si la competencia exclusiva de la Unión en el ámbito de la política monetaria abarca la regulación de las consecuencias jurídicas del estatus de los billetes denominados en euros como moneda de curso legal, como es el caso, en particular, del establecimiento de una obligación de los organismos públicos de aceptar billetes en euros, y si, en consecuencia y de conformidad con el artículo 2 TFUE, apartado 1, existe a este respecto un efecto de bloqueo sobre la legislación de los Estados miembros. Es cierto que la obligación mencionada no afecta al objetivo del mantenimiento de la estabilidad de los precios, ni existe una relación directa con los medios señalados en el Derecho primario para alcanzar dichos objetivos. En particular, no se restringe ni modifica el derecho a emitir billetes en euros que el artículo 128 TFUE, apartado 1, atribuye al Banco Central Europeo y a los bancos centrales nacionales. Por otra parte, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia hay margen para suponer que también las normas destinadas a garantizar la aceptación de los billetes en euros como moneda de curso legal y, por tanto, la funcionalidad del sistema de transacciones monetarias se incluyen en el ámbito de la política monetaria. En cualquier caso, no parece que se excluya que un acto jurídico de este tipo, como medida necesaria para la utilización del euro como moneda única, pueda fundamentarse en el artículo 133 TFUE y, por tanto, de conformidad con el artículo 2 TFUE, apartados 1 y 6, habría que partir de la premisa de la competencia exclusiva de la Unión.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

- 18 La cuestión de si el legislador alemán, debido a la competencia exclusiva de la Unión en el ámbito de la política monetaria, podía adoptar una disposición como la del artículo 14, apartado 1, segunda frase, de la BBankG no se suscitará si el propio Derecho sustantivo vigente de la Unión contiene una prohibición de que los organismos públicos de un Estado miembro se nieguen a aceptar que una obligación pecuniaria impuesta en virtud de prerrogativas públicas sea satisfecha con billetes en euros, pues también en este caso el artículo 10, apartado 2, del Estatuto sería ilegal por infringir una norma jurídica de rango superior, con la consecuencia de que habría que estimar el recurso de casación del demandante.
- 19 Con arreglo al artículo 128 TFUE, apartado 1, tercera frase, así como al literalmente idéntico artículo 16, apartado 1, tercera frase, de los Estatutos del SEBC y del BCE, los billetes emitidos por el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales serán los únicos billetes de curso legal en la Unión. En el

plano del Derecho derivado, el artículo 10, apartado 2, del Reglamento n.º 974/98 establece asimismo que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 15 del Reglamento, es decir, al término del período transitorio, los billetes denominados en euros serán los únicos billetes de curso legal en todos los Estados miembros participantes. Del concepto de «curso legal» no se puede deducir sin más la obligación de aceptar billetes denominados en euros, como ya se ha expuesto en lo concerniente a la legislación alemana. Este concepto no se define en las normas de Derecho primario pertinentes del Tratado FUE o de los Estatutos del SEBC y del BCE, ni en el Reglamento n.º 974/98. El considerando 19 de este Reglamento simplemente es indicativo de que, en opinión del legislador de la Unión, las limitaciones a la posibilidad de pagar en metálico no afectan sin más a la condición de moneda de curso legal del efectivo denominado en euros, pues, con arreglo a este considerando, las limitaciones que los Estados miembros establezcan para los pagos en billetes y monedas por motivos de interés público no son incompatibles con la condición de moneda de curso legal de los billetes y monedas denominados en euros, siempre y cuando existan otros medios legales para la liquidación de deudas monetarias.

- 20 Tampoco está clara la relevancia de la Recomendación 2010/191 en este contexto. Es cierto que concreta el concepto de «curso legal», especialmente al indicar lo siguiente en el número 1, letra a): «El beneficiario de una obligación de pago no puede rechazar billetes de banco y monedas en euros a menos que las partes hayan acordado otros medios de pago.» Según los números 2 y 3 de la Recomendación, solamente se admitirán excepciones en las transacciones al por menor «cuando se base[n] en motivos relacionados con el “principio de buena fe”». Sin embargo, las recomendaciones de las instituciones de la Unión no son vinculantes, de conformidad con el artículo 288 TFUE, párrafo quinto. Por otra parte, los antecedentes de la Recomendación 2010/191 muestran que precisamente se quería evitar la adopción de un acto formal porque hubo un desacuerdo sobre si la Unión ostenta una competencia exclusiva, aún no ejercida, para establecer una definición general del curso legal y las consecuencias de ahí resultantes o si, por el contrario, la capacidad regulatoria a este respecto corresponde a los legisladores nacionales.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

- 21 También deberá negarse la pertinencia de la cuestión ya mencionada de si el legislador alemán, a causa de la competencia exclusiva de la Unión en el ámbito de la política monetaria, estaba autorizado para adoptar el artículo 14, apartado 1, segunda frase, de la BBankG, si, aunque del Derecho sustantivo vigente de la Unión no se desprenda la obligación de aceptar que una obligación pecuniaria impuesta en virtud de prerrogativas públicas sea satisfecha con billetes en euros, puede aplicarse pese a todo una norma nacional con ese contenido en la medida y durante el tiempo en que la Unión no haya ejercido con carácter definitivo su competencia exclusiva.
- 22 Es cierto que el artículo 2 TFUE, apartado 1, establece que, cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, los

Estados miembros solo podrán legislar si son facultados por la Unión para hacerlo o para aplicar actos de la Unión. Asimismo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha establecido desde hace tiempo que el Derecho de la Unión prima sobre los actos legislativos de los Estados miembros (véase la sentencia de 15 de julio de 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66 [...]). También se ha aclarado que, en virtud del principio de la primacía del Derecho de la Unión, las disposiciones del Tratado y los actos de las instituciones directamente aplicables tienen por efecto, en sus relaciones con el Derecho interno de los Estados miembros, no solamente hacer inaplicable de pleno derecho, por el hecho mismo de su entrada en vigor, toda disposición de la legislación nacional existente que sea contraria a los mismos, sino también impedir la formación válida de nuevos actos legislativos nacionales en la medida en que sean incompatibles con las normas del Derecho de la Unión (véase la sentencia de 9 de marzo de 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, apartados 17 y 18). Sin embargo, las resoluciones fundamentales del Tribunal de Justicia relativas a la primacía del Derecho de la Unión se refieren a casos en los que un acto jurídico nacional no es conforme con una norma sustantiva del Derecho primario o secundario de la Unión. De la jurisprudencia existente no se puede extraer con certeza si un acto jurídico nacional puede quedar inaplicado incluso cuando, a falta de medidas legislativas de la Unión, solo se haya aprobado vulnerando el efecto de bloqueo de la competencia exclusiva de la Unión.