

COMENTARIO RESPECTO A LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR LA DEMORA EN EL PAGO DEL PRECIO DE LOS TRANSPORTES DE MERCANCÍAS POR CARRETERA

I INTRODUCCIÓN

La Ley 13/2021, de 1 de octubre, ha modificado en el ámbito de los transportes de mercancías por carretera la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (LOTT), entre otros aspectos, en el de tipificar como infracción administrativa el incumplimiento del plazo legal máximo de 60 días previsto en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, siempre que el deudor no sea un consumidor, así como también ha dispuesto que se hagan públicas las sanciones que en su caso se impongan.

Sin perjuicio de que analizaremos más adelante los diferentes tipos de infracciones y sanciones que se establecen en función del precio de los transportes, parece oportuno hacer ahora una valoración general respecto a esta iniciativa legislativa; además también resulta apropiado poner de manifiesto, ya de entrada, que no todo lo que aparezca como una ventaja o una protección legal para unos determinados intereses legítimos puede ser ajustado a la Constitución, toda vez que tratar de manera diferente a quienes sustancialmente se encuentran en la misma situación no siempre se compagina con el principio de igualdad, y de ahí la reflexión que se hará en su momento sobre la posible inconstitucionalidad de la medida legislativa de que se trata.

II VALORACIÓN GENERAL

El artículo 2.1 de la Ley 15/2009, de 11 de noviembre, del contrato de transporte terrestre de mercancías ---que obviamente incluye el transporte por carretera--- lo define como “aquel por el que el porteador se obliga frente al cargador, a cambio de un precio, a trasladar las mercancías de un lugar a otro y a ponerlas a disposición de la persona designada en el contrato”. Estamos, por tanto, en presencia de una relación jurídica de Derecho privado, inscribible en el ámbito del Derecho mercantil cuando se contrate el transporte profesionalmente o como una operación comercial.

Sentado lo anterior, hay que decir que una de las características del contrato de transporte, de la que también participan el resto de contratos, es la del equilibrio o proporcionalidad entre las prestaciones de las partes, de manera que tanto en la fase inicial del contrato como en la posterior de dar efectividad o cumplimiento a lo pactado, aquellas se encuentren en una situación de mutua correspondencia, es decir en la misma posición considerando al contrato como una institución jurídica generadora de derechos y obligaciones. Es lo que modernamente se conoce como “simetría contractual”, generadora de una igualdad o equilibrio interno entre los contratantes de suerte que, más allá de lo que pueda acordarse, ninguno de ellos se halle en una situación de ventaja respecto del otro.

Esta ventaja se produce cuando en interés del acreedor se agrava la posición del deudor en el vínculo obligatorio. Lo que sucede, entre otros varios supuestos, cuando el interés del acreedor obtiene una protección o tutela adicional a lo convenido fuera de la órbita contractual, y por ello al margen de los instrumentos que brinda el propio Ordenamiento sobre contratación para equilibrar las posiciones de las partes.

Pues bien, sacar al contrato de transporte terrestre de mercancías del ámbito del Derecho privado y de los remedios que ofrece para reestablecer el equilibrio entre las partes, para insertarlo en el ámbito del Derecho público y, en concreto, en el del Derecho público sancionador, creemos que traspasa los límites de lo jurídicamente apropiado, no solo porque es una intromisión injustificada en los dominios de la autonomía privada que están reservados a los contratantes, sino también porque el bien jurídico a proteger en los ilícitos administrativos ha de ser siempre el interés público y no un interés particular, por más digno de protección que sea. No convence en absoluto la exposición de motivos de la Ley 13/2021, cuando para justificar dicha intromisión dice que “la morosidad influye negativamente en la liquidez de las empresas (de transporte), complicando su gestión financiera y afectando a su competitividad y rentabilidad cuando se ven obligadas a solicitar financiación externa”, pues el Ordenamiento civil y/o mercantil ofrece caminos diferentes a las sanciones administrativas para estimular el pago de lo debido y evitar la morosidad.

Y es que aplicar el poder punitivo del Estado, del que son expresión las infracciones y sanciones administrativas, para satisfacer un interés particular, por más conveniente que sea su defensa, parece fuera de lugar, aunque, ciertamente, el legislador lo puede todo, incluso actuar de forma inconsistente como ha hecho en este caso. Si no estuviéramos ante una norma con rango de ley podríamos decir que se ha incurrido en desviación de poder, o sea en el uso de las potestades sancionatorias para fines distintos a los previstos por el Ordenamiento jurídico; pero esto no puede predicarse de una ley, ya que son precisamente las leyes las que innovan o conforman el Ordenamiento jurídico. A lo sumo, podría hablarse de inconstitucionalidad, toda vez que las leyes vienen siempre sujetas al imperio de la Constitución, pero esto ya lo analizaremos más adelante.

Las propias Directivas de la UE que se citan en la exposición de motivos de la Ley 13/2021 vienen a confirmar el acierto de lo que se acaba de apuntar, pues ni en la Directiva 2000/35/CE, ni en la Directiva UE/2011/7, que deroga y refunde la anterior, se contempla la posibilidad de imponer sanciones administrativas para incentivar la regularidad de los pagos en las operaciones comerciales. Muy al contrario, en dichas Directivas se diseñan otras medidas que caen de lleno en el ámbito del Derecho privado (civil, mercantil, procesal) y que nada tienen que ver con el uso de la potestad sancionadora para combatir la morosidad; medidas que, por lo demás, ya han sido incorporadas prácticamente en su totalidad a nuestro Ordenamiento interno.

Entre tales medidas y en consonancia con las citadas Directivas, se encuentran, por lo que al presente interesa, las siguientes:

- Determinar que los plazos contractuales de pago entre agentes económicos no podrán exceder de 60 días naturales (artículo 4.3 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales);

- Señalar un tipo de interés de demora superior al interés legal del dinero. Este tipo de interés de demora más elevado se encuentra cifrado en la actualidad en un 8% (artículo 7.2 de la Ley 3/2004);
- Establecer el devengo automático de los intereses de demora sin necesidad de aviso de vencimiento ni intimación alguna por parte del acreedor (artículo 5 de la Ley 3/2004);
- Otorgar al acreedor el derecho a percibir del deudor moroso una cantidad fija de 40 euros, que se añadirá en todo caso y sin necesidad de petición expresa a la deuda principal. Además, el acreedor tendrá derecho a reclamar al deudor una indemnización por todos los costes de cobro debidamente acreditados que haya sufrido a causa de la mora de éste y que superen la cantidad indicada (artículo 8 de la Ley 3/2004);
- Considerar nulas las prácticas o cláusulas relacionadas con la fecha o el plazo de pago, el tipo de interés de demora o la compensación por costes de cobro cuando resulten manifiestamente abusivas en perjuicio del acreedor de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 de la indicada Ley 3/2004, cuyo contenido, por su relevancia, se transcribe a pie de página¹;
- Garantizar un procedimiento de cobro de créditos no impugnados que concluya en breve plazo, incluso mediante un procedimiento acelerado e independientemente del importe de la deuda; garantía que ofrece el llamado “procedimiento monitorio”, especialmente después de la reforma del artículo 812.1 de la Ley 1/2001, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil por el artículo cuarto, 36 de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal²;

¹ Será nula 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 cuando resulte manifiestamente abusiva en perjuicio del acreedor teniendo 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.

c) Y cuando el deudor tenga alguna razón objetiva para apartarse del tipo de interés legal de demora que el deudor estará obligado a pagar ---la suma del tipo de interés aplicado por el Banco Central Europeo a su más reciente operación principal de financiación efectuada antes del primer día del semestre natural de que se trate más ocho puntos porcentuales---, o de la cantidad fija de 40 euros que el acreedor tendrá derecho a cobrar como compensación mínima por los costes de cobro y que se añadirá en todo caso y sin necesidad de petición expresa a la deuda principal, cuando el deudor incurra en mora.

Asimismo, para determinar si una cláusula o práctica es abusiva para el acreedor se tendrá en cuenta, considerando todas las circunstancias del caso, si sirve principalmente para proporcionar al deudor una liquidez adicional a expensas del acreedor, o si el contratista principal impone a sus proveedores o subcontratistas unas condiciones de pago que no estén justificadas por razón de las condiciones de que él mismo sea beneficiario o por otras razones objetivas.

En todo caso, son nulas las cláusulas pactadas entre las partes o las prácticas que resulten contrarias a los requisitos para exigir los intereses de demora antes mencionados, o aquellas que excluyan el cobro de dicho interés de demora o el de la indemnización por costes de cobro. También son nulas las cláusulas y prácticas pactadas por las partes o las prácticas que excluyan el interés de demora, o cualquier otra sobre el tipo legal de interés de demora establecido con carácter subsidiario en defecto de pacto sobre el particular en el contrato, cuando tenga un contenido abusivo en perjuicio del acreedor, entendiéndose que será abusivo cuando el interés pactado sea un 70 por ciento inferior al interés legal de demora, salvo que atendiendo a las circunstancias previstas anteriormente, pueda probarse que el interés aplicado no resulta abusivo. Esta posible modificación del interés de demora, de acuerdo con lo previsto en la Ley 3/2004, no será de aplicación a las operaciones comerciales realizadas con la Administración.

² El “procedimiento monitorio” se trata de una vía rápida y sencilla para la reclamación de deudas de carácter dinerario sin limitación de cuantía, en la que únicamente habrá que comparecer ante el juez en el caso de que el deudor se oponga a la reclamación.

- Prever, para los supuestos de intermediación en la contratación de transportes terrestres, una acción directa que legitima al transportista que efectivamente haya realizado el transporte para dirigirse, en caso de impago total o parcial del precio del transporte por quien le hubiese contratado, contra el cargador principal y todos los que, en su caso, le hayan precedido en la cadena de subcontratación, salvo el supuesto previsto en el artículo 227.8 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que se refiere a la Administración (Disposición adicional sexta de la LOTT, añadida por la Ley 9/2013, de 4 de julio).
- Y, finalmente y en especial para los transportistas terrestres de mercancías, autorizar la retención de las mercancías transportadas a no ser que se garantice el pago del precio del transporte mediante caución suficiente, si bien obligando al porteador que haga uso de ese derecho a solicitar al órgano judicial o a la Junta Arbitral del Transporte competente el depósito de aquéllas y la enajenación de las necesarias para cubrir el precio del transporte y los gastos causados en el plazo máximo de 10 días desde que se produjo el impago (artículo 40 de la Ley 15/2009, de 11 de noviembre, del contrato de transporte terrestre de mercancías).

Ante este amplio abanico de medidas de naturaleza civil, mercantil y procesal diseñadas para combatir la morosidad en las operaciones comerciales, algunas de ellas, además, específicas para el transporte de mercancías por carretera, cabría preguntarse si realmente era necesario y estaba proporcionalmente justificado acudir al Derecho público sancionador para reforzar las garantías frente a la morosidad y asegurar el pago de lo adeudado a los transportistas.

Dejando de lado que resta eficacia al derecho de retención --cuya esencia es solo retener hasta obtener el pago-- el hecho de mezclarlo con un procedimiento de depósito y ejecución que, además, tiene que instarse en el breve plazo de 10 días, lo cierto es que vistas en conjunto todas las anteriores medidas parecen suficientes para la protección de los créditos derivados del transporte. Sin embargo, la dispersión normativa que las afecta ---se encuentran reguladas en tres leyes diferentes: la Ley 3/2004, la Ley 1/2002, modificada por la Ley 37/2011, y la Ley 15/2009---, así como su no fácil comprensión para los no expertos, parecen avalar la entrada del Derecho público sancionador al alcance prácticamente de todo el mundo y con un innegable efecto disuasorio.

Pese a ello y desde la óptica estrictamente jurídica en que nos movemos, la valoración general de la Ley 13/2021 no puede ser positiva, porque como más atrás ya hemos dicho, atrae hacia el campo del Derecho público una relación jurídica esencialmente de Derecho privado ---el contrato de transporte de mercancías por carretera---, sin una razón verdaderamente convincente, toda vez que para proteger eficazmente el derecho de los transportistas al cobro de los portes habría bastado con mejorar y coordinar la normativa existente sobre la morosidad en el cumplimiento de las

Si el deudor no comparece o no se opone, luego de ser requerido de pago, el juez dictará una resolución que permitirá al acreedor proceder a la ejecución forzosa, en la que podrán embargarse bienes bastantes del deudor hasta que se abone totalmente el importe adeudado.

Dicho procedimiento es en la actualidad el más seguido para la reclamación de deudas de carácter comercial, especialmente desde la abolición del límite dinerario que permite utilizarlo.

obligaciones contractuales. Además, tampoco habría que pasar por alto que con esta iniciativa legislativa viene a insistirse en un peligroso precedente³, cual es disponer del Derecho público sancionador para la satisfacción de intereses privados, aunque ello pudiera resultar indirectamente beneficioso para la economía en general.

III VALORACIÓN CONSTITUCIONAL

No hay duda que las sanciones administrativas vinculadas a la morosidad en el transporte de mercancías por carretera, o sea a la falta de pago dentro del plazo máximo de 60 días fijado por el artículo 4.3 de la Ley 3/2004, constituyen una discriminación positiva a favor de quienes realizan ese transporte frente a otros empresarios que también se ven afectados por las demoras en los pagos contractuales de los servicios que ofrecen al mercado; empresarios que, al igual que los de transporte, también pueden ser grandes, medianos o pequeños. Pensemos en un pequeño empresario autónomo que presta el servicio de catering o de restauración a una gran empresa, que en parte financia este servicio que ofrece a sus empleados alargando los plazos de pago a la empresa de catering. ¿Qué diferencia sustantiva hay entre este empresario autónomo y el que efectúa transporte de reparto para una gran empresa de distribución que también se financia demorando los pagos por transporte? Realmente ninguna desde el punto de vista del derecho a ser protegido contra la morosidad.

Y también desde el plano de los acreedores ordinarios de un mismo deudor, la discriminación de que se trata es muy difícil de justificar⁴. Pensemos esta vez en un pequeño empresario autónomo que presta al deudor del transporte el servicio de mantenimiento de los equipos informáticos a través de los cuales se procede a la digitalización de la carga. Tampoco en este supuesto hay una explicación plausible que pueda avalar la diferencia de trato entre uno y otro acreedor, máxime cuando ambos, en sus respectivas esferas de actuación, operan facilitando el transporte.

³ Este peligroso precedente viene representado por las Leyes 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas y del orden social, que modificó la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, y la Ley 16/2021, de 14 de diciembre, por la que se modificó la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. En ambas Leyes se establecen sanciones administrativas por el incumplimiento de las obligaciones de pago en las operaciones relacionadas con el comercio alimentario. En cambio, estimamos que quedan al margen de estos peligrosos precedentes las infracciones y sanciones por retraso o impago de salarios previstas en el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, ya que si bien las relaciones laborales tienen una indiscutible base contractual aparece también en ellas un innegable carácter estatutario que las aleja de la contratación ordinaria sujeta íntegramente al Derecho privado.

⁴ Hay que notar que el derecho de retención que el artículo 40 de la Ley 15/2009, de 11 de noviembre, del contrato de transporte terrestre de mercancías, otorga a los transportistas sobre las mercancías transportadas, no convierte en privilegiados los créditos derivados del transporte, es decir no altera su calificación como ordinarios. Así se desprende con toda claridad del artículo 154.1 y 2 del texto refundido de la Ley concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, a cuyo tenor declarado el concurso, quedará suspendido el ejercicio del derecho de retención y los bienes retenidos integrados en la masa activa, pudiendo ser explotados o enajenados, y solo concluido el concurso, si esos bienes o derechos no hubieran sido enajenados, deberán ser restituidos de inmediato al titular del derecho de retención cuyo crédito no haya sido íntegramente satisfecho.

Y todavía desde una perspectiva más concreta, es obvio que esa discriminación puede generar que los pagos de los deudores en dificultades financieras, para evitar la imposición y sobre todo la publicidad de unas multas que podrían perturbar su situación económica, se deriven hacia los transportistas en perjuicio de aquellos acreedores cuyos créditos tuvieran un vencimiento anterior al satisfecho por el transporte. Dichas consecuencias, naturalmente ligadas a la discriminación que nos ocupa, no son fáciles de asumir desde el punto de vista del derecho constitucional a no ser desfavorablemente discriminado, pues dicho pago preferente al transportista no responde a la libre voluntad del deudor y en función de su liquidez y disponibilidades de tesorería, sino que se efectúa para no incurrir en una responsabilidad administrativa de la que se hace un uso, a nuestro parecer, exorbitante al tutelar unos intereses estrictamente privados, como son los que resultan de la contratación entre operadores económicos del transporte de mercancías por carretera.

Este y otros muchos posibles ejemplos que cabría traer a colación dan pie para sospechar que la iniciativa legislativa de que se trata podría estar bordeando la frontera de la inconstitucionalidad por infracción del artículo 14 de la Constitución. Este artículo, como es sabido, consagra el principio de igualdad y prohíbe formal o jurídicamente cualquier discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o “cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Por otro lado, es decir desde la vertiente de la igualdad sustancial o material, la discriminación positiva se orienta hacia aquellos grupos sociales, étnicos o minoritarios que a lo largo de un período de tiempo estén sufriendo discriminación por alguna causa, pero nada impide que en teoría pueda alcanzar a otros grupos que se vean negativamente discriminados por otras circunstancias personales o sociales. En nuestro caso, según se desprende de la exposición de motivos de la Ley 13/2021, la discriminación dañosa que se trataría de corregir con el trato preferencial que se da a las empresas de transporte de mercancías por carretera, sería el impacto financiero causado por los incumplimientos sistemáticos de los plazos máximos legalmente establecidos para el pago de sus servicios, que afecta duramente al tejido empresarial del sector, constituido por empresas de reducido tamaño.

A nuestro modo de ver, la suficiencia o no de esa motivación, o sea el “test” de constitucionalidad para enjuiciar el trato preferente o elemento diferenciador, dependerá de que el mismo no resulte artificioso o injustificado por venir fundado en criterios objetivos y razonables, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados y proporcionados (sentencia del Tribunal Constitucional 200/2001, de 4 de octubre, f.j 4); sin que, añadimos nosotros, la circunstancia de que el transporte pueda ser considerado como un servicio o actividad esencial sea un factor determinante para legitimar el trato positivamente desigual que se da al transporte de mercancías por carretera, ya que de ser así el trato preferencial tendría también que haberse extendido, entre otros y por ejemplo, a los operadores privados de transporte de mercancías por ferrocarril, por referirnos tan solo al transporte terrestre.

En otro orden de cosas, hay que recordar igualmente que la Ley 13/2021 no distingue entre el tamaño de las empresas como lo hace, por ejemplo, con el montante de las facturas, de manera que se ha de aplicar tanto a las grandes corporaciones como a las PYMES. Esto, probablemente, también podría

conducir a un juicio desfavorable sobre su constitucionalidad en la medida en que fuera de esas últimas empresas la discriminación positiva ya es mucho más difícil de justificar, como lo viene a reconocer la misma Ley en su exposición de motivos al dar a entender que la norma está pensada para las empresas de tamaño reducido, ya que son las que en realidad forman el tejido empresarial del sector, y no para las de gran dimensión.

Por último, en esta valoración constitucional de la Ley 13/2021 no puede pasarse por alto que la publicidad de las resoluciones sancionadoras por morosidad, prevista por la citada Ley y trasladada al nuevo artículo 144 en la LOTT, equivale *de facto* a un registro de morosos, pero sin las garantías prescritas para este tipo de registros por el artículo 20 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales⁵. Sin esas garantías, es decir sin cumplir los requisitos establecidos para el tratamiento de esta clase de datos, la publicidad del hecho de ser moroso puede suponer la transgresión del derecho al honor del artículo 18 de la Constitución ---del que también son titulares las personas jurídicas (sentencia del Tribunal Supremo 534/2016, de 14 de septiembre, f.d 4.2, entre otras) ---, en la medida en que tal publicidad, por implicar desmerecimiento y descrédito en la consideración ajena, afecta la reputación empresarial, comercial o, en general, al prestigio con el que se desarrolla la actividad. Y siendo ello así, la conclusión a la que se llega es que tampoco en este aspecto la valoración constitucional de la Ley 13/2021 puede ser positiva.

Es cierto que el apartado 2 del nuevo artículo 144 de la LOTT, dice que cuando la información relativa a la publicación de las resoluciones sancionadoras por morosidad contenga datos personales, se ajustará a lo dispuesto en la mencionada Ley Orgánica 3/2018 y en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Sin embargo, aquí no se trata de la publicidad de unos datos personales, sino de la de unas sanciones por demora en el pago del precio del transporte, lo que es muy diferente en cuanto que con ello se pone en duda la probidad o la ética del deudor en el ejercicio de la profesión.

Además, tampoco cabría olvidar que se trata de una medida muy discutible en orden a alcanzar el objetivo perseguido --proteger a los transportistas por carretera contra la morosidad-- por lo que tampoco es incuestionable que resulte ponderada o equilibrada, ya que de su aplicación no pueden derivarse con certeza más beneficios o ventajas para el interés a proteger que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto --juicio de proporcionalidad--, en este caso el derecho al honor de las persona físicas o jurídicas cuyas sanciones se hagan públicas.

Debiendo añadirse para terminar este apartado, que esta publicidad nada tiene que ver con la que se hace del listado de morosos a que se refiere el artículo 95 bis de la Ley General Tributaria, pues ésta

⁵ Entre tales garantías se encuentran las dos siguientes: que los datos únicamente se mantengan en el sistema mientras persista el incumplimiento, con el límite máximo de cinco años desde la fecha de vencimiento de la obligación dineraria, financiera o de crédito; y que. los datos referidos a un deudor determinado solamente puedan ser consultados cuando quien consulte el sistema mantuviese una relación contractual con el afectado que implique el abono de una cuantía pecuniaria o este le hubiera solicitado la celebración de un contrato que suponga financiación, pago aplazado o facturación periódica (artículo 20 de la Ley Orgánica 3/2018, apartado 1, d y e).

se efectúa para proteger intereses públicos --el reforzamiento de los mecanismos de la Hacienda Pública para el fomento del deber general de contribuir del artículo 31 de la Constitución y de lucha contra el fraude fiscal--, mientras que la del nuevo artículo 144 de la LOTT obedece a la protección de intereses privados, los de los transportistas de mercancías por carretera al cobro del precio del transporte en los plazos convenidos o en los que resulten de la ley en defecto de pacto; intereses que, desde luego, son muy respetables pero que solo indirectamente pueden afectar al conjunto de la economía. Estos intereses, especialmente los de los pequeños transportistas, estimamos que podrían haberse protegido con otra clase de medidas menos agresivas y que no suscitaran dudas en cuanto a su validez constitucional y que, en su caso, revirtieran de modo directo en beneficio del acreedor y no en el de la Administración sancionadora.

IV ANÁLISIS DE LOS DIFERENTES TIPOS DE INFRACCIONES Y SANCIONES

Como antes ya se ha dicho, el artículo 4.3 de la Ley 3/2004, por la que se disponen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, establece la obligatoriedad de pagar en un plazo máximo de 60 días desde la entrega del bien o la prestación del servicio.

Sin embargo, como también sabemos, la Ley 13/2021, modificando el régimen sancionador de la LOTT, ha ido mucho más allá y ha convertido la falta de respeto a este plazo máximo legal de pago de una obligación de Derecho privado, como es la de satisfacer el precio del transporte, en un ilícito administrativo, siempre que el obligado al pago no sea un consumidor.

La exención a favor de los consumidores plantea la cuestión de si ha de ser también aplicable a quienes actúen en nombre y por cuenta de un consumidor, aunque sean operadores económicos. A nuestro criterio la respuesta ha de ser afirmativa por el juego de la representación directa en la que los efectos de la actuación del representante se producen directamente en la esfera jurídica del representado; máxime teniendo en cuenta que los que contratan el transporte con el representante conocen que el consumidor asume de primera mano los derechos y obligaciones nacidos del contrato (artículos 1717 del Código Civil a sensu contrario y 247 y 287 del Código de Comercio).

También tendría que ser afirmativa, a nuestro modo de ver, la respuesta a la cuestión de si los transportistas contractuales, ---es decir aquellos que asumiendo la obligación de realizar el transporte en nombre propio contratan su realización con otros sujetos (artículo 4.2 de la Ley 15/2009, del contrato de transporte terrestre de mercancías),--- han de disfrutar o no de la protección o tutela de la Ley 13/2021 en cuanto acreedores de los portes que genera su actividad. Dicha respuesta afirmativa se fundamenta no solo en que la Ley 15/2009 los considera tan portadores como los que realizan materialmente el transporte, con sus mismos derechos en cuanto al cobro del precio del servicio (artículos 39, 40 y 41 de la Ley 15/2009, del contrato de transporte terrestre de mercancías), sino también en que la Ley 13/2021 y los correlativos preceptos que se incorporan a la LOTT se refieren genéricamente al pago del precio del transporte en los contratos de transporte de mercancías por carretera sin introducir ninguna distinción respecto a la clase de

porteador que sea parte en el contrato (material o contractual), ni en si el transporte es nacional o internacional.

Por lo que hace a la tipificación de las infracciones, ésta, como ya se ha puntualizado, se reconduce al mero incumplimiento del límite máximo legal de pago indisponible o no dispositivo antes citado, considerándose infracciones graves cuando el precio del transporte sea igual o inferior a 3.000 euros y muy graves cuando sea superior (artículos 140.40 y 141.26 de la LOTT).

En general, las multas pueden llegar hasta 18.000 euros, aunque podrían alcanzar los 30.000 euros cuando se trate de pagos de más de 3.000 euros y se considere que la conducta del deudor afecta significativamente a la capacidad y a la solvencia económica del acreedor o se haya superado en más de 120 días el plazo máximo legal de pago de 60 días (artículo 143.1, letra j) de la LOTT).

Más en concreto, el régimen de sanciones en la LOTT para las nuevas infracciones por demora en el pago del precio del transporte desde su modificación por la Ley 13/2021, es el siguiente:

- Multa de 401 a 600 euros cuando el precio del transporte sea inferior a 1.000 euros;
- Multa de 601 a 800 euros cuando el precio del transporte esté comprendido entre 1.000 y 1.500 euros;
- Multa de 801 a 1.000 euros cuando el precio del transporte esté comprendido entre 1.501 y 3.000 euros;
- Multa de 1.001 a 2.000 cuando el precio del transporte esté comprendido entre 3.001 a 4.000 euros;
- Multa de 2.001 a 4.000 cuando el precio del transporte esté comprendido entre 4.001 y 6.000 euros;
- Multa de 4.001 a 6.000 euros cuando el precio del transporte sea superior a 6.000 euros;
- Multa de 6.001 a 18.000 euros cuando el responsable de la infracción ya hubiera sido sancionado, mediante resolución que ponga fin a la vía administrativa, por la comisión de cualquier otra infracción muy grave en los 12 meses anteriores (artículo 143, letras d) a j) del artículo 143 de la LOTT).

Dada la importante cuantía que en ciertos casos pueden revestir las multas, y que puede presumirse que la demora en el pago podría obedecer en algún caso a que la empresa deudora se encuentre en dificultades financieras, no estará de más que abordemos cómo se coordina el régimen de esas multas con las situaciones concursales.

Para ello, habría que partir de estas dos situaciones:

- a) Que el plazo máximo de pago haya vencido antes de la declaración de concurso. En este supuesto, la Administración competente en materia de transportes podrá imponer la sanción que corresponda, si bien su ejecución no podrá iniciarse y el crédito de Derecho

público derivado de ella será clasificado como crédito con privilegio general, pero alcanzando el privilegio sólo hasta el 50% de su importe. Si la sanción hubiese sido recurrida por el deudor antes de la declaración de concurso, el crédito derivado de la sanción será reconocido en el concurso como crédito contingente sin cuantía propia y con la clasificación de crédito con privilegio general, admitiéndose a la Administración titular del mismo como acreedor legitimado en el procedimiento concursal sin más limitaciones que la suspensión de los derechos de adhesión, de voto y de cobro hasta la resolución definitiva del litigio, sea en la vía administrativa o en la judicial.

La confirmación del crédito contingente o su reconocimiento en resolución o sentencia susceptible de ejecución provisional otorgará a su titular la totalidad de los derechos concursales que correspondan a su cuantía y clasificación. Además, cuando el juez del concurso estime probable la confirmación de la multa, podrá, a petición de la Administración sancionadora, adoptar las medidas cautelares de constitución de provisiones con cargo a la masa activa u otras que considere oportunas (artículos 142, 261.3, 4 y 5 y 280, 4º del texto refundido de la Ley concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo); y

- b) Que el plazo máximo de pago venza una vez declarado el concurso. Si bien en este caso parece procedente que la Administración competente en materia de transporte pueda imponer la sanción, la misma podría ser recurrida por el propio concursado, si el concurso es voluntario, previa o simultánea autorización de la administración concursal, o por ésta misma administración si el concurso es necesario, en cuyo caso el crédito de Derecho público correspondiente a la sanción tendría que seguir el régimen de créditos contingentes a que nos acabamos de referir (artículos 119 y 120 del texto refundido de la Ley concursal). Si no se interpusiera ningún recurso, la ejecución de la multa habría de quedar suspendida, clasificándose el crédito correspondiente como con privilegio general en los términos antes expuestos (artículo 143 del texto refundido de la Ley concursal).

Y, para finalizar, sólo resta indicar que las infracciones en materia de morosidad en los contratos de transporte de mercancías por carretera no comportarán la pérdida de la honorabilidad del gestor de transporte de la empresa infractora (artículo 143.5 de la LOTT).



Manuel M. Vicens Matas
Secretario General y Asesor Jurídico

Barcelona, 16 de mayo de 2022