Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ATHANASIOS RANTOS
presentadas el 28 de abril de 2022 [1]

**Asunto C-585/20**

**BFF Finance Iberia S. A. U.**
**contra**
**Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León**

(Petición de decisión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Valladolid)

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2011/7/UE — Lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales — Cobro de un poder público de créditos cedidos por varias empresas a una agencia de gestión de cobro — Artículo 6 — Cantidad fija de 40 euros en concepto de compensación por los costes de cobro — Artículo 4 — Plazo de pago cuando se establece legalmente o en el contrato un procedimiento de certificación de la conformidad de los bienes o los servicios — Artículo 2, punto 8 — Concepto de "cantidad adeudada" — Inclusión del impuesto sobre el valor añadido (IVA) en la base de cálculo del interés de demora»

## Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación de ciertas disposiciones de la Directiva 2011/7/UE por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. [2] Esta Directiva se aplica a los pagos efectuados como contraprestación en operaciones comerciales y tiene por objeto asegurar el funcionamiento adecuado del mercado interior, fomentando de este modo la competitividad de las empresas y, en particular, de las pequeñas y medianas empresas (PYME). [3]

2. Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre BFF Finance Iberia S. A. U. (en lo sucesivo, «BFF») y la Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León (en lo sucesivo, «Gerencia Regional») relativo al derecho de BFF a cobrar de dicha Gerencia varios créditos correspondientes a las cantidades adeudadas como contraprestación por los bienes entregados y los servicios prestados por 21 sociedades a una serie de centros médicos dependientes de la Gerencia Regional.

1 Lengua original: francés.

2 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011 (DO 2011, L 48, p. 1). Esta Directiva derogó, con efecto a partir del 16 de marzo de 2013, y sustituyó la Directiva 2000/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (DO 2000, L 200, p. 35).

3 Véase el artículo 1, apartados 1 y 2, de la Directiva 2011/7.

3. Las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente requieren que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre las disposiciones siguientes:

– el artículo 6 de la Directiva 2011/7 y, en particular, sobre el carácter acumulativo de la cantidad fija de 40 euros en concepto de compensación por los costes de cobro cuando los créditos cuyo cobro se haya reclamado conjuntamente a un único poder público resulten del impago por este de varias facturas a su vencimiento a diversas empresas que, entre tanto, cedieron sus créditos a la entidad que los reclama; [4]

– el artículo 4 de la Directiva 2011/7 y, en particular, sobre los requisitos de aplicación del plazo de pago del interés legal de demora en operaciones entre empresas y poderes públicos, [5] y

– el artículo 2, punto 8, de la Directiva 2011/7, que define el concepto de «cantidad adeudada» y, en particular, sobre la inclusión o no del impuesto sobre el valor añadido (IVA) detallado en las facturas vencidas impagadas en la base de cálculo del interés legal de demora. [6]

## Litigio principal, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

4. BFF, sociedad de Derecho español que desempeña su actividad en el sector del cobro de créditos, adquirió de 21 sociedades determinados derechos de cobro relativos a facturas impagadas correspondientes a entregas de bienes y prestaciones de servicios efectuadas por tales sociedades, entre los años 2014 y 2017, a varios centros médicos dependientes de la Gerencia Regional.

5. El 31 de mayo de 2019, BFF reclamó a dicha Gerencia el pago de varios importes en concepto de principal, más los correspondientes intereses de demora, y una compensación de 40 euros por los costes de cobro de cada una de las facturas impagadas, de conformidad con el artículo 8 de la Ley n.º 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. [7]

6. Ante la falta de respuesta de la Gerencia Regional a esta reclamación, BFF interpuso un recurso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Valladolid, órgano jurisdiccional remitente, por el que solicitaba que se condenase a la Gerencia Regional a pagarle 51 610,67 euros en concepto de principal, más los correspondientes intereses de demora, 40 euros por cada una de las facturas impagadas, en concepto de costes de cobro, 43 626,76 en concepto de interés legal, el importe correspondiente al interés legal devengado por el interés de demora y las costas.

[4] El Tribunal de Justicia ha sido llamado a interpretar el artículo 6 de la Directiva 2011/7 en las sentencias de 16 de febrero de 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, en lo sucesivo, «sentencia IOS Finance», EU:C:2017:121); de 1 de junio de 2017, Zarski (C-330/16, en lo sucesivo, «sentencia Zarski», EU:C:2017:418); de 13 de septiembre de 2018, Česká pojišťovna (C-287/17, en lo sucesivo, «sentencia Česká pojišťovna», EU:C:2018:707), y de 9 de julio de 2020, RL (Directiva lucha contra la morosidad) (C-199/19, en lo sucesivo, «sentencia RL», EU:C:2020:548), así como en el auto de 11 de abril de 2019, Gambietz (C-131/18, EU:C:2019:306). El artículo 3, apartado 1, letra c), de la Directiva 2000/35, que fue en esencia sustituido por el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2011/7, también ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia en las sentencias de 3 de abril de 2008, 01051 Telecom (C-306/06, EU:C:2008:187), y de 15 de diciembre de 2016, Nemec (C-256/15, en lo sucesivo, «sentencia Nemec», EU:C:2016:954). El artículo 6 de la Directiva 2011/7 es objeto de una petición de decisión prejudicial en el asunto C-370/21, DOMUS-SOFTWARE-AG/Marc Braschoß Immobilien GmbH, pendiente de resolución.

[5] El Tribunal de Justicia ha interpretado el artículo 4 de la Directiva 2011/7 en las sentencias IOS Finance y de 28 de enero de 2020, Comisión/Italia (Directiva de lucha contra la morosidad) (C-122/18, en lo sucesivo, «sentencia Comisión/Italia», EU:C:2020:41).

[6] El Tribunal de Justicia se ha visto llamado a interpretar algunos otros aspectos del artículo 2 de la Directiva 2011/7 en las sentencias Zarski, Comisión/Italia, RL, de 18 de noviembre de 2020, Techbau (C-299/19, EU:C:2020:937), y de 13 de enero de 2022, New Media Development & Hotel Services (C-327/20, EU:C:2022:23).

[7] BOE n.º 314, de 30 de diciembre de 2004, p. 42334 (en lo sucesivo, «Ley n.º 3/2004».

7. El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas en cuanto a la interpretación de las disposiciones de la Directiva 2011/7 que versan sobre el cálculo de algunos de esos importes y en cuanto a la compatibilidad de estas con la legislación española que las transpone.

8. Antes de nada, se pregunta sobre la interpretación del artículo 6 de la Directiva 2011/7, relativo a la cantidad fija de 40 euros adeudada en concepto de compensación por los costes de cobro, cuando se presenta una reclamación conjunta de derechos de cobro correspondientes a varias facturas vencidas e impagadas. Precisa que la jurisprudencia nacional no es uniforme por lo que respecta a si esa cantidad fija debe calcularse por factura o por reclamación.

9. A continuación, dicho órgano jurisdiccional se pregunta sobre la conformidad con la Directiva 2011/7 de una norma de Derecho nacional que establece, en todo caso y para todos los tipos de contratos, un plazo de pago de 60 días —compuesto por un período inicial de aceptación de 30 días y por un período adicional de pago de 30 días—, que no es preciso estipular expresamente en el contrato ni justificar atendiendo a la naturaleza o las características particulares del contrato.

10. Por último, el órgano jurisdiccional remitente considera necesario determinar, habida cuenta de las interpretaciones divergentes efectuadas por los órganos jurisdiccionales nacionales, si el artículo 2 de la Directiva 2011/7 permite incluir en la base de cálculo del interés de demora el importe del IVA devengado por la prestación realizada, indicado en la factura, o si exige efectuar una distinción a este respecto según la fecha en la que el contratista abona ese importe a la Hacienda Pública.

11. En este contexto, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Valladolid decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

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

1) ¿Debe interpretarse el artículo 6 de la Directiva en el sentido de que en cualquier caso los 40 euros son por cada factura siempre y cuando la parte acreedora haya individualizado las facturas en sus reclamaciones en vía administrativa y contencioso-administrativa o bien los 40 euros son por factura en cualquier caso, aunque se hayan presentado reclamaciones conjuntas y genéricas?

2 ¿Cómo ha de interpretarse el artículo 198.4, de la ley 9/2017 [8] [que establece] un período de pago de 60 días en todo caso y para todos los contratos, previendo un período inicial de 30 días para la aprobación y otros 30 días adicionales para el pago en la medida en que el artículo 23 de la Directiva establece lo siguiente […]?

3) ¿Cómo ha de interpretarse el artículo 2 de la Directiva? La interpretación de la Directiva, ¿permite considerar que en la base de cálculo de los intereses de demora que la misma Directiva reconoce, se incluya el IVA que devenga la prestación realizada y cuyo importe se incluye en la propia factura? O bien ¿es necesario distinguir y determinar en qué momento el contratista realiza el ingreso del impuesto en la Administración Tributaria?»

8 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (BOE n.º 272, de 9 de noviembre de 2017, p. 107714).

12. Han presentado observaciones escritas la Gerencia Regional, el Gobierno español y la Comisión Europea, los cuales también han respondido a las preguntas escritas formuladas por el Tribunal de Justicia.

## Análisis

### *Observaciones preliminares*

13. El litigio del que trae causa la petición de decisión prejudicial versa sobre el cobro judicial de los créditos que BFF, agencia de gestión de cobro, adquirió de 21 sociedades, derivados de la falta de pago en plazo, por la Gerencia Regional, de la contraprestación por los bienes entregados y los servicios prestados por tales sociedades a centros médicos dependientes de dicha Gerencia.

14. Con carácter preliminar, se plantea la cuestión de si las operaciones objeto de este litigio son «operaciones comerciales», en el sentido del artículo 2, punto 1, de la Directiva 2011/7, que se definen como «las realizadas entre empresas o entre empresas y poderes públicos que den lugar a la entrega de bienes o a la prestación de servicios a cambio de una contraprestación», y, por consiguiente, si están comprendidas en el ámbito de aplicación material de la Directiva. Conforme a su artículo 1, apartado 2, la citada Directiva se aplicará a «todos los pagos efectuados como contraprestación en operaciones comerciales».

15. Podrían suscitarse dudas a este respecto debido a que los créditos en cuestión resultan de relaciones contractuales existentes no entre la Gerencia Regional y BFF, sino entre dicha Gerencia y las sociedades de las que BFF adquirió los créditos.

16. A este respecto, he de señalar que los créditos tienen su origen en la falta de pago por un poder público de una contraprestación por la entrega de bienes y la prestación de servicios por determinadas empresas (a saber, las 21 sociedades cedentes). Estos créditos, por lo tanto, nacieron de «operaciones comerciales», en el sentido del artículo 2, punto 1, de la Directiva 2011/7, y fueron adquiridos por BFF junto con todos los derechos asociados a los mismos. En consecuencia, la situación examinada en el litigio principal resulta de una prolongación de las operaciones comerciales iniciales. Conforme a esta lógica, la cesión de los créditos por los acreedores iniciales a la agencia de gestión de cobro carece de incidencia en la aplicabilidad *ratione materiae* de esta Directiva a la situación en cuestión.

17. Confirman esta interpretación las sentencias IOS Finance [9] y RL, [10] que definen el ámbito de aplicación material de la Directiva 2011/7 de forma amplia, de modo que puede aplicarse a todos los pagos efectuados como contraprestación en operaciones comerciales.

18. Por lo tanto, considero que la relación entre la Gerencia Regional y BFF está comprendida en el ámbito de aplicación material de la Directiva 2011/7.

[9] El asunto IOS Finance también trae causa de una solicitud de cobro de varios créditos de forma conjunta por una agencia de gestión del cobro a la que habían sido cedidos por varias sociedades. Aunque, en su sentencia, el Tribunal de Justicia no examinó el problema de la aplicabilidad *ratione materiae* de la Directiva 2011/7, el hecho de haber respondido a las cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de las disposiciones de esta Directiva presupone que consideró que tales circunstancias estaban comprendidas en el ámbito de aplicación material de la Directiva.

[10] Sentencia RL (apartados 22 y 23 y jurisprudencia citada).

### *Sobre la primera cuestión prejudicial*

19. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 6 de la Directiva 2011/7 debe interpretarse en el sentido de que la cantidad fija mínima de 40 euros destinada a compensar al acreedor los gastos de cobro es exigible respecto de cada factura impagada debidamente detallada en la reclamación o respecto de cada reclamación administrativa o judicial, con independencia del número de facturas cuyo pago se solicita. [11]

20. La Gerencia Regional alega que el artículo 6 de esta Directiva debe interpretarse en el sentido de que la cantidad fija de 40 euros se adeuda por reclamación, con independencia del número de facturas cuyo pago se solicita. También el Gobierno español aduce que esta cantidad fija no está vinculada a las facturas, sino a los costes asociados para el cobro de las cantidades adeudadas. La Comisión, por su parte, considera que dicha cantidad fija es exigible respecto de cada factura (u operación comercial) que no se abone en el plazo establecido.

21. Con carácter preliminar, he de recordar que el artículo 6 de la Directiva 2011/7 está destinado a garantizar una compensación mínima por los costes de cobro soportados por el acreedor cuando se devenguen intereses de demora en virtud de esta misma Directiva, ya sea con arreglo al artículo 3 (operaciones comerciales entre empresas) o al artículo 4 (operaciones comerciales entre empresas y poderes públicos). Por otra parte, de la resolución de remisión resulta que el artículo 6 fue transpuesto al ordenamiento jurídico español mediante el artículo 8 de la Ley 3/2004, [12] que recoge la cuantía de 40 euros prevista en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva.

22. Por lo que respecta a la interpretación de estas disposiciones, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión no solo debe tenerse en cuenta su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte. [13]

23. En primer lugar, en cuanto atañe al tenor literal del artículo 6 de la Directiva 2011/7, es preciso señalar que el apartado 1 de este artículo menciona el derecho del acreedor a cobrar al deudor, como mínimo, una cantidad fija de 40 euros. El apartado 2 de este artículo impone a los Estados miembros la obligación de asegurarse, por una parte, de que dicha cantidad fija sea pagadera automáticamente, sin necesidad de recordatorio, [14] y, por otra, de que se abone como compensación por los costes de cobro en que haya incurrido el acreedor. El apartado 3 de este mismo artículo establece, en particular, que el acreedor tendrá derecho a obtener del deudor, además de la cantidad fija de 40 euros, una compensación razonable por todos los demás costes de cobro que superen la cantidad fija y que haya sufrido a causa de la morosidad de este, tales como los gastos derivados de la contratación de un abogado o una agencia de gestión de cobro. [15]

[11] En el supuesto de que se adopte la primera interpretación, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el pago de 40 euros por factura se supedita a la individualización previa de estas facturas por el acreedor en cada una de sus reclamaciones, ya sean ejercitadas por vía administrativa o judicial, o si basta con una reclamación conjunta y genérica para exigir estos 40 euros por factura.

[12] Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (BOE n.º 314, de 30 de diciembre de 2004, p. 42334).

[13] Véase en este sentido la sentencia Comisión/Italia, apartado 39 y jurisprudencia citada.

[14] En efecto, de conformidad con el considerando 16 de la Directiva 2011/7, «[esta última] no debe obligar al acreedor a reclamar intereses por demora en el pago. En caso de demora en los pagos, la […] Directiva debe permitir al acreedor cobrar intereses de demora sin necesidad de aviso previo de vencimiento o notificación similar que recuerde al deudor su obligación de pagar».

[15] Véase la sentencia Česká pojišťovna, apartados 18, 20 y 21.

24. A este respecto, del considerando 19 en relación con el considerando 20 de la Directiva 2011/7, que pretenden esencialmente motivar el contenido del artículo 6 de la Directiva, se deriva que la cantidad fija mencionada en al artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva solo es un elemento de la «[compensación adecuada] a los acreedores por los costes de cobro debidos a la morosidad[, destinada a] desalentar esta práctica». Efectivamente, como señala la segunda frase del considerando 19 de esta misma Directiva, la cantidad fija mínima prevista por el legislador de la Unión «debe incluir los costes administrativos y una compensación por los gastos internos derivados de la morosidad».

25. En este sentido, el Tribunal de Justicia ha precisado que el hecho de que el considerando 19 de la Directiva 2011/7 exponga que esta Directiva debe establecer una cantidad fija mínima para recuperar los costes administrativos y compensar los costes internos derivados de la morosidad no excluye tampoco que pueda concederse al acreedor una compensación razonable de tales costes cuando esa cantidad fija mínima sea insuficiente. Ciertamente, en virtud del considerando 20 de esta Directiva, además del derecho al pago de una cantidad fija, los acreedores deben tener igualmente derecho al reembolso de los «demás gastos de cobro» ocasionados por la morosidad del deudor. El artículo 6, apartado 3, de la Directiva se refiere precisamente a los citados «demás gastos de cobro» adicionales. El Tribunal de Justicia ha señalado que, al usar la expresión «superen la cantidad fija», el legislador de la Unión quiso subrayar que pueden ser objeto de una compensación razonable los costes de cobro, cualesquiera que sean, que superen el importe de 40 euros, [16] sin que se trate de unos costes distintos de los que son objeto del apartado 1 de dicho artículo. [17]

26. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, y en la medida en que la cantidad fija de 40 euros es pagadera «sin necesidad de recordatorio [al deudor]» y está destinada a recuperar los «costes administrativos y una compensación por los gastos internos derivados de la morosidad», es obvio, a mi parecer, que la exigibilidad de este importe está supeditada a la existencia de una reclamación administrativa o judicial.

27. No obstante, el hecho de que la cantidad fija presuponga tal reclamación no puede interpretarse, como hace en esencia el Gobierno español, en el sentido de que resulta exigible por cada deudor y no por cada factura, de modo que la cuantía fija de 40 euros puede acumularse cuando los derechos de cobro se reclaman de forma conjunta a un único poder público.

28. Ciertamente, según una interpretación literal, una reclamación (administrativa o judicial) mediante la que se solicita la compensación de los costes de cobro que ha soportado el acreedor presupone, a tenor del artículo 6, apartados 1 y 3, de la Directiva 2011/7, la existencia de «morosidad». Es ciertamente la «morosidad» lo que motiva el cálculo de los costes que deben ser compensados al acreedor. Pues bien, dicha morosidad afecta a operaciones comerciales consideradas individualmente. Estas operaciones se acreditan necesariamente mediante la emisión de una factura (o una solicitud de pago equivalente). [18] En efecto, como se recuerda en el considerando 18 de la citada Directiva, las «facturas equivalen a solicitudes de pago» y es precisamente la recepción de estas lo que permite determinar los vencimientos. [19]

[16] Véase la sentencia Česká pojišťovna, apartado 22.

[17] Véase la sentencia Česká pojišťovna, apartados 22 y 23.

[18] Véase, en este sentido, el artículo 2, puntos 4 y 8, de la Directiva 2011/7.

[19] Véase, a este respecto, el punto 40 de las presentes conclusiones.

29. De lo anterior se desprende que el artículo 6 de la Directiva 2011/7 está redactado en términos que implican que cada compensación de los costes de cobro está asociada necesariamente a una operación comercial y, por lo tanto, a una factura.

30. En segundo lugar, el contexto en el que se enmarca el artículo 6 de esta Directiva corrobora tal interpretación. En efecto, como se ha expuesto en el punto 21 de las presentes conclusiones, el derecho a cobrar una cantidad fija está supeditado al derecho a intereses de demora con arreglo a los artículos 3 y 4 de la citada Directiva. En otras palabras, el acreedor puede reclamar el pago del interés de demora debido al impago producido en una operación determinada, de modo que cada operación (acreditada mediante la existencia de una factura) da derecho a una compensación fija de 40 euros.

31. En tercer lugar, considero que los objetivos perseguidos por la Directiva 2011/7 y por la disposición controvertida confirman la interpretación literal y contextual del artículo 6 de dicha Directiva.

32. En efecto, por un lado, en cuanto atañe al objetivo general de la Directiva 2011/7, esta tiene por objeto, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, luchar contra la morosidad en las operaciones comerciales, ya que esta morosidad constituye, según el considerando 12 de esa Directiva, un incumplimiento de contrato que se ha hecho económicamente provechoso para los deudores, a causa, en particular, de los bajos intereses aplicados o de la no aplicación de intereses a los pagos que incurren en mora.[20] De ello se desprende que dicha Directiva pretende proteger eficazmente a los acreedores de la morosidad.[21] Tal protección implica que se ofrezca a los acreedores una compensación lo más completa posible por los costes de cobro en que hayan incurrido, de manera que se desaliente la morosidad.[22] Pues bien, por lo que respecta a los hechos del litigio principal, una interpretación del artículo 6 de esta misma Directiva en el sentido de que la cantidad fija de 40 euros se asocia a la reclamación y no debe aplicarse, por lo tanto, acumulativamente podría ser contraria a dicho objetivo.

33. Por otro lado, del considerando 19 de la Directiva 2011/7 se desprende inequívocamente que el artículo 6 de esta pretende «compensar adecuadamente a los acreedores por los costes de cobro debidos a la morosidad *para desalentar esta práctica*».[23] Como alega la Comisión y ponen de manifiesto las cuantías reclamadas en el litigio principal, los costes soportados para recuperar los créditos impagados pueden representar una parte considerable de la liquidez de un operador económico, especialmente en el caso de las PYME. Por lo tanto, el hecho de asociar esta compensación a cada factura reclamada y no a un crédito en su conjunto conduce a un incremento innegable en el importe del crédito que el acreedor tiene derecho a cobrar, lo cual desalienta la morosidad y es acorde con el objetivo general perseguido por esta Directiva y al que se hace referencia en el punto 32 de las presentes conclusiones.

20 Véanse las sentencias Česká pojišťovna, apartado 25 e IOS Finance, apartado 24.

21 Véanse las sentencias Česká pojišťovna, apartado 26 y Nemec, apartado 50.

22 Véase la sentencia Česká pojišťovna, apartado 26.

23 El subrayado es mío.

34. Por último, he de añadir que esta interpretación también es conforme con la génesis del artículo 6 de la Directiva 2011/7. En efecto, la exposición de motivos de la propuesta de Directiva de la Comisión señalaba que esta disposición perseguía un doble objetivo: en primer lugar, que el acreedor recupere sus gastos administrativos internos atribuibles al pago con retraso y, en segundo lugar, crear un efecto disuasivo en los deudores. [24]

35. Habida cuenta de cuanto antecede, propongo responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 6 de la Directiva 2011/7 debe interpretarse en el sentido de que reconoce el derecho a obtener una compensación (mínima) de 40 euros (o equivalente) por los costes de cobro respecto de cada factura (u operación comercial) que da lugar a la percepción de intereses de demora.

### *Sobre la segunda cuestión prejudicial*

36. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 4 de la Directiva 2011/7, interpretado a la luz del considerando 23 de esta, se opone a una normativa nacional que prevé, respecto de las operaciones entre empresas y poderes públicos, un plazo de pago de una duración máxima de 60 días en todo caso y para todos los contratos, compuesto por un período inicial de 30 días para el procedimiento de aceptación o de comprobación de la conformidad con el contrato de los bienes entregados o de los servicios prestados y por un período adicional de 30 días para el pago efectivo del precio acordado.

37. La Gerencia Regional y el Gobierno español sostienen, en esencia, que el artículo 4 de la Directiva 2011/7 no se opone a tal normativa. La Comisión está de acuerdo con esta tesis, siempre que, por un lado, la aplicación del plazo complementario se supedite a la existencia de un procedimiento específico de aceptación o de comprobación de la conformidad con el contrato de los bienes entregados o los servicios prestados (en lo sucesivo, «procedimiento de aceptación») y, por el otro, que no tenga por efecto eludir la obligación general de pago en 30 días.

38. Con carácter preliminar, cabe señalar primero que, a tenor del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2011/7, los Estados miembros se asegurarán de que, en las operaciones comerciales en las que el deudor sea un poder público, un acreedor que haya cumplido sus obligaciones y que no haya recibido la cantidad adeudada a tiempo tenga derecho a obtener los intereses legales de demora, sin necesidad de aviso de vencimiento, a menos que el retraso no sea imputable al deudor. [25] A continuación, de conformidad con el artículo 4, apartado 3, letra a), de esta Directiva, los Estados miembros velarán por que, en el contexto de estas mismas operaciones, el plazo de pago no supere 30 días naturales (en lo sucesivo, «plazo general») desde que se produzcan las circunstancias de hecho enumeradas, en particular, en los incisos i) a iv) de esta disposición. Por

[24] Véase el artículo 4 de la propuesta de la Comisión de refundición de la Directiva 2000/35 [COM(2009) 126 final]. En efecto, el principio de establecer una cantidad fija destinada a compensar los costes de cobro de los importes impagados se recogía en el artículo 4 (titulado «Compensación por los costes de cobro») de la propuesta inicial de la Comisión, si bien llevaba aparejada una obligación más estricta. En particular, con arreglo a esta disposición inicial, la cantidad fija de 40 euros se preveía únicamente para deudas inferiores a 1 000 euros. En cambio, el artículo 4 de la propuesta de la Comisión establecía una cantidad fija de 70 euros para las deudas de entre 1 000 y 10 000 euros y, por último, una cantidad equivalente al 1 % del importe por el que son pagaderos intereses de demora para las deudas de 10 000 euros o más. El Parlamento Europeo expresó su deseo de rebajar la gravedad de esta disposición inicial y propuso una enmienda que, en esencia, consistía en establecer la cantidad fija de costes de cobro respecto del deudor, y no respecto de la factura, si bien, a continuación, retiró esta enmienda (véase la enmienda n.º 29 del informe sobre la propuesta de la Comisión, de 4 de mayo de 2010) tras alcanzar un acuerdo con el Consejo que tenía por objeto, en puridad, que estos costes se abonasen por factura.

[25] Véase la sentencia IOS Finance, apartado 27.

último, el artículo 4, apartado 4, de dicha Directiva permite a los Estados miembros ampliar este plazo hasta un máximo de 60 días naturales cuando se trate de los poderes públicos y las entidades públicas a los que hace referencia. [26]

39. Por una parte, en cuanto atañe al tenor del artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2011/7, he de recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado que esta disposición impone una obligación específica a los Estados miembros que tiene por objeto la observancia efectiva por los poderes públicos de los plazos de pago de los intereses legales contemplados en ella. [27]

40. Más concretamente, los incisos i) a iv) de la letra a) de esta disposición fijan un plazo de pago no superior a 30 días naturales, contado a partir de tres fechas diferentes, en función de las circunstancias fácticas de que se trate, a saber:

– la fecha en que el deudor haya recibido la factura (o una solicitud de pago equivalente, en lo sucesivo, conjuntamente, «factura») [inciso i)];

– en caso de que la fecha de recibo de la factura resulte dudosa, la fecha de recepción de los bienes o de la prestación de los servicios [inciso ii)] o, si el deudor recibe la factura antes que los bienes o servicios, la fecha de recepción de los bienes o de la prestación de los servicios [inciso iii)], o

– si legalmente o en el contrato se establece un procedimiento de aceptación o de comprobación y si el deudor recibe la factura a más tardar en la fecha en que tiene lugar dicha aceptación o verificación, dicha fecha [inciso iv)].

41. Por otra parte, en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva 2011/7, el legislador de la Unión permitió a los Estados miembros ampliar los citados plazos, recogidos en el apartado 3, letra a), hasta un máximo de 60 días naturales, en dos supuestos: en el caso de poderes públicos que realicen actividades económicas de carácter industrial o mercantil en su calidad de empresas públicas [letra a)] [28] o cuando se trate de entidades públicas que presten servicios de asistencia sanitaria [letra b)], [29] conforme a un procedimiento que implica enviar a la Comisión un informe sobre dicha ampliación.

42. En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente parece albergar dudas únicamente sobre la compatibilidad del Derecho nacional con las disposiciones de la Directiva 2011/7 relativas al procedimiento de aceptación, en el sentido del artículo 4, apartado 3, letra a), inciso iv), de esta Directiva. Así pues, la circunstancia de que el litigio principal verse sobre prestaciones efectuadas a centros médicos carece de pertinencia a efectos del presente análisis, en la medida en que dicho órgano jurisdiccional no señala que, por sí solo, este hecho pueda suponer la aplicación del plazo máximo previsto en el artículo 4, apartado 4, letra b), de la citada Directiva. Por lo tanto, es preciso analizar únicamente las disposiciones relativas al procedimiento de aceptación, en el sentido del artículo 4, apartado 3, letra a), inciso iv), de esta misma Directiva.

[26] Véase la sentencia Comisión/Italia, apartado 38.

[27] Sentencia Comisión/Italia, apartados 40, 43 y 53. En esta sentencia, el Tribunal de Justicia declaró, en esencia, que un plazo medio de pago de los poderes públicos de 50 días durante todo el año 2016 constituía una inobservancia continua y sistemática de los plazos de pago previstos en el artículo 4 de la Directiva 2011/7 y una infracción de ese artículo (véanse los apartados 16, 22, 57, 59, 62 y 66 de esa sentencia).

[28] Véase, a este respecto, el considerando 24 de la Directiva 2011/7.

[29] Véase, a este respecto, el considerando 25 de la Directiva 2011/7.

43. A este respecto, procede en primer lugar, por un lado, recordar que, a tenor de esta disposición, el plazo de pago únicamente comienza a contar desde la fecha de aceptación cuando tal procedimiento de aceptación se establece legalmente o en el contrato. Por otro lado, el artículo 4, apartado 5, de la Directiva 2011/7 precisa, con respecto a esa primera disposición, que los Estados miembros velarán por que la duración máxima del procedimiento de aceptación no exceda de 30 días naturales a partir de la fecha de recepción de los bienes o servicios, «salvo acuerdo expreso en contrario recogido en el contrato y en alguno de los documentos de licitación y siempre que no sea manifiestamente abusivo para el acreedor en el sentido del artículo 7». En efecto, el considerando 26 de esta Directiva dispone que «la duración máxima de un procedimiento de aceptación […] no supere, como regla general, los 30 días naturales[, salvo] en caso de contratos particularmente complejos, cuando se haya acordado expresamente en el contrato y en alguno de los documentos de licitación, y si no resulta manifiestamente abusivo para el acreedor».

44. Del apartado 3, letra a), inciso iv), en relación con el apartado 5 del artículo 4 de la Directiva 2011/7 se desprende, por lo tanto, que, en los procedimientos de aceptación, el plazo de pago puede estar compuesto por un período inicial máximo de 30 días correspondiente al propio procedimiento de aceptación y por un período adicional máximo de 30 días para el pago efectivo del precio acordado. Ciertamente, aunque del tenor literal de estas disposiciones no resulta expresamente que el plazo de pago comience a continuación del plazo de comprobación, la lógica económica, contractual y presupuestaria presuponen, como regla general, que el pago no se efectúe hasta que los bienes o servicios hayan sido aceptados.

45. En segundo lugar, ha de observarse que esta ampliación del plazo general de 30 días con arreglo al artículo 4, apartados 3, letra a), inciso iv), y 5, de la Directiva 2011/7 no es automática y no puede establecerse con carácter general. En efecto, solo cabe recurrir a este plazo máximo cuando se cumplen las condiciones previstas en estas disposiciones, es decir, cuando el procedimiento de aceptación se establece legalmente o en el contrato.

46. Ciertamente, en este sentido, el artículo 4, apartado 6, de esta Directiva prevé que los Estados miembros se asegurarán de que en los contratos no se fijen plazos de pago que superen el plazo de 30 días indicado en el apartado 3, «*salvo acuerdo expreso en contrario recogido en el contrato y siempre que ello esté objetivamente justificado por la naturaleza o las características particulares del contrato*».[30] Además, incluso en ese supuesto, los plazos no podrán exceder, «en ningún caso, [el plazo máximo] de 60 días naturales». El hecho de que la ejecución de un contrato resulte particularmente compleja desde el punto de vista técnico podría considerarse una característica que podría justificar objetivamente tal ampliación del plazo del procedimiento de aceptación.

47. Así pues, de la lectura combinada del artículo 4, apartados 3, 5 y 6, de la Directiva 2011/7 resulta que la ampliación del plazo general al plazo máximo de 60 días es excepcional. En efecto, como ha señalado el Tribunal de Justicia, actuando como Gran Sala, el artículo 4 de dicha Directiva dispone expresamente que «los Estados miembros velarán por que el plazo de pago no supere 30 días o, *en determinados supuestos*, un máximo de 60 días».[31]

48. En tercer lugar, refrendan esta interpretación los objetivos perseguidos por la Directiva.[32] A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar que, de la lectura combinada de los considerandos 3, 9 y 23 de la Directiva 2011/7 se desprende que los poderes

30 El subrayado es mío.

31 Sentencia Comisión/Italia, apartado 44. El subrayado es mío.

32 Véase el punto 1 de las presentes conclusiones.

públicos, que realizan un volumen considerable de pagos a las empresas, disponen de fuentes de ingresos más seguras, previsibles y continuas que las empresas, pueden obtener financiación en unas condiciones más favorables que estas y dependen menos que ellas del establecimiento de relaciones comerciales estables para alcanzar sus objetivos. Ahora bien, para las empresas, la morosidad de los poderes públicos genera gastos injustificados, agrava sus problemas de liquidez, complica su gestión financiera y afecta a su competitividad y rentabilidad, ya que se ven obligadas a solicitar financiación exterior debido a tal morosidad. [33]

49. En efecto, como señala acertadamente el órgano jurisdiccional remitente, el considerando 23 de la Directiva 2011/7 confirma que la disposición que prevé un plazo de 60 días no es una disposición de carácter general, sino que se limita claramente a las situaciones en las que existe una justificación objetiva, ya sea en virtud del artículo 4, apartado 3, letra a), inciso iv), de esta Directiva, o del apartado 4 de ese mismo artículo. Ciertamente, a tenor de dicho considerando 23, «los plazos de pago dilatados y la morosidad de los poderes públicos respecto a los bienes y servicios conllevan costes injustificados a las empresas. Procede, por tanto, introducir normas específicas con respecto a las operaciones comerciales en lo que se refiere al suministro de bienes y la prestación de servicios por parte de empresas a los poderes públicos que prevean, en particular, períodos de pago que, como regla general, no superen los 30 días naturales, *salvo acuerdo expreso en contrario recogido en el contrato y siempre que esté objetivamente justificado a la luz de la naturaleza o las características particulares del contrato, y que en ningún caso superen* los 60 días naturales» (el subrayado es mío).

50. Por consiguiente, el recurso, por un Estado miembro, a la facultad de prever un plazo adicional de pago de 30 días naturales, al margen de los supuestos previstos en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva 2011/7, [34] debe estipularse expresamente en el contrato y estar objetivamente justificado a la luz de la naturaleza o las características particulares del contrato.

51. Así pues, se suscita la cuestión de si una normativa nacional que prevé un plazo de pago de 60 días en todo caso y para todos los contratos es conforme al artículo 4 de la Directiva 2011/7.

52. A este respecto, cabe observar que el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse, en un procedimiento prejudicial, sobre la interpretación de las disposiciones nacionales ni para juzgar si la interpretación que hace de ellas el órgano jurisdiccional remitente es correcta. En efecto, los órganos jurisdiccionales nacionales son los únicos competentes para pronunciarse sobre la interpretación del Derecho nacional. [35] Incumbe, pues, al órgano jurisdiccional remitente apreciar, a la luz de todos los elementos pertinentes del Derecho nacional, si este último prevé de manera suficientemente motivada la necesidad de aplicar el procedimiento de aceptación para evitar que una norma general de Derecho permita eludir la obligación general de pago en 30 días.

53. Pues bien, en el presente asunto, he de observar que el órgano jurisdiccional remitente no hace mención de ninguna disposición del Derecho español que regule específicamente el procedimiento de aceptación o que recoja un motivo específico que justifique objetivamente la necesidad de establecer un plazo de pago adicional de 30 días. Por otra parte, en mi opinión, incluir una mera referencia en la normativa nacional a tal procedimiento no basta para dar

[33] Sentencia Comisión/Italia, apartado 46.

[34] Véanse los puntos 38 y 42 de las presentes conclusiones.

[35] Véase, en este sentido, la sentencia IOS Finance, apartado 21 y jurisprudencia citada.

cumplimiento al requisito establecido en dicho artículo 4, apartado 3, letra a), inciso iv). Efectivamente, tal disposición del Derecho nacional podría tener el efecto de eludir la obligación general de pago en 30 días prevista en la Directiva 2011/7 y menoscabar el efecto útil de esta.

54. A la vista de lo anterior, propongo responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 4 de la Directiva 2011/7 no se opone a una normativa nacional que prevé, respecto de las operaciones entre empresas y poderes públicos, un plazo de pago de una duración máxima de 60 días, compuesto por un período inicial de 30 días para el procedimiento de aceptación o de comprobación de la conformidad con el contrato de los bienes entregados o de los servicios prestados y por un período adicional de 30 días para el pago efectivo del precio acordado, siempre que la aplicación de este período adicional se supedite a la existencia de un procedimiento específico de aceptación o verificación que esté previsto expresamente por la legislación o en el contrato y en la medida en que el recurso a ese plazo adicional esté objetivamente justificado a la luz de la naturaleza o las características particulares del contrato en cuestión.

### *Sobre la tercera cuestión prejudicial*

55. Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 2, punto 8, de la Directiva 2011/7 debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «cantidad adeudada» que en él se define, por un lado, incluye el interés de demora calculado sobre la base del importe total de la factura, es decir, teniendo en cuenta el importe del IVA devengado por la prestación realizada, y, por otro lado, si a tal fin procede efectuar una distinción dependiendo del momento en el que el acreedor haya abonado previamente dicho importe a la Hacienda Pública.

56. La Gerencia Regional y el Gobierno español aducen, en esencia, que la inclusión del IVA en la base de cálculo del interés de demora solo está autorizada en el supuesto de que el acreedor acredite haber ingresado dicho importe en la Hacienda Pública. Por su parte, la Comisión considera que el IVA debe incluirse en la cantidad que sirve de base para el cálculo del interés de demora, independientemente de si el pago de dicho impuesto ha sido anticipado, fraccionado o aplazado.

57. A este respecto, cabe señalar que el artículo 2, punto 8, de la Directiva 2011/7 define el concepto de «cantidad adeudada» como «el importe principal que debe pagarse en el plazo contractual o legal establecido, *incluidos los impuestos*, tasas, derechos o costes especificados en la factura o en la solicitud de pago equivalente».[36] Además, he de recordar que, en las operaciones entre empresas y poderes públicos, el interés de demora previsto en el artículo 4 de esta Directiva resulta exigible si se cumplen las condiciones previstas en su apartado 1, a saber, que el acreedor haya cumplido sus obligaciones contractuales y legales y que no haya recibido la cantidad adeudada a tiempo, a menos que el retraso no sea imputable al deudor.

58. Del tenor de estas disposiciones resulta, habida cuenta de la expresión «incluidos los impuestos» sin más precisiones al respecto, que la «cantidad adeudada» en el sentido del artículo 2, punto 8, de la Directiva 2011/7 debe incluir necesariamente el IVA y, *a fortiori*, que el legislador de la Unión no quiso diferenciar en función de que el acreedor hubiese pagado, previamente o no, el IVA a la Hacienda Pública. El examen del tenor literal de esta disposición

[36] El subrayado es mío.

lleva pues a concluir que el concepto de «cantidad adeudada» comprende el importe del IVA exigible que figura en la factura o en la solicitud de pago equivalente, con independencia de si el acreedor ha abonado, previamente o no, dicho importe a la Hacienda Pública.

59. Esta conclusión se desprende asimismo de una interpretación contextual, en la medida en que ninguna disposición de la Directiva 2011/7 prevé excepciones o normas especiales en relación con el cálculo del interés de demora. En efecto, el artículo 2, punto 5, de la Directiva se limita a definir el «interés de demora» como el «interés legal de demora o interés a un tipo negociado y acordado entre las empresas, observando lo dispuesto en el artículo 7», sin incluir referencia alguna al IVA. De lo anterior deduzco que el cálculo del interés de demora debe efectuarse con independencia de las modalidades o el momento de liquidación del IVA.

60. Sin embargo, conviene, en mi opinión, precisar que, aunque el interés de demora debe calcularse sobre la base del importe total de la factura, incluido el IVA, el interés de demora propiamente dicho no está sujeto al IVA. En otras palabras, este interés no integra la base imponible del IVA, al no formar parte de la contraprestación de los bienes entregados o los servicios prestados, sino que desempeña una función meramente indemnizatoria.

61. A este respecto, y con carácter reiterativo, he de recordar que el artículo 63 de la Directiva 2006/112[37] prevé, en particular, que el impuesto se hace exigible en el momento en que se efectúa la entrega de bienes o la prestación de servicios. Sin embargo, el artículo 66 de esta Directiva permite a los Estados miembros establecer excepciones a la norma principal del artículo 63 y diferir la exigibilidad del IVA, en particular, al momento en el que el cliente efectúa el pago. En este supuesto, el acreedor no debe abonar el IVA a la Hacienda Pública, puesto que, como el deudor no ha efectuado el pago, el impuesto no es «exigible». En esta situación, el interés de demora no debe calcularse sobre el importe del IVA porque no se ha devengado «impuesto» alguno, en el sentido del artículo 2, punto 8, de la Directiva 2011/7.

62. A la luz de cuanto antecede, propongo responder a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 2, punto 8, de la Directiva 2011/7 debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «cantidad adeudada» incluye el interés de demora calculado sobre la base del importe total de la factura, incluido el IVA, con independencia de que el acreedor haya o no pagado previamente este impuesto a la Hacienda Pública.

## Conclusión

63. A la vista de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Valladolid:

«1) El artículo 6 de la Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, debe interpretarse en el sentido de que reconoce el derecho a obtener una compensación (mínima) de 40 euros (o equivalente) por los costes de cobro respecto de cada factura (u operación comercial) que da lugar a la percepción de intereses de demora.

[37] Directiva del Consejo de 28 de noviembre de 2006 relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO 2006, L 347, p. 1; corrección de errores en DO 2007, L 335, p. 60 y DO 2015, L 323, p. 31).

2) El artículo 4 de la Directiva 2011/7 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que prevé, respecto de las operaciones entre empresas y poderes públicos, un plazo de pago de una duración máxima de 60 días, compuesto por un período inicial de 30 días para el procedimiento de aceptación o de comprobación de la conformidad con el contrato de los bienes entregados o de los servicios prestados y por un período adicional de 30 días para el pago efectivo del precio acordado, siempre que la aplicación de este período adicional se supedite a la existencia de un procedimiento específico de aceptación o verificación que esté previsto expresamente por la legislación o en el contrato y en la medida en que el recurso a ese plazo adicional esté objetivamente justificado a la luz de la naturaleza o las características particulares del contrato en cuestión.

3) El artículo 2, punto 8, de la Directiva 2011/7 debe interpretarse en el sentido de que el concepto de "cantidad adeudada" incluye el interés de demora calculado sobre la base del importe total de la factura, incluido el impuesto sobre el valor añadido, con independencia de que el acreedor haya o no pagado previamente este impuesto a la Hacienda Pública.»