C/2024/2101

26.3.2024

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales»

[COM(2023) 533 final — 2023/0323 (COD)]

(C/2024/2101)

Ponentes: **Panagiotis GKOFAS**

Alena MASTANTUONO

Angelo PAGLIARA

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 6.10.2023
	Parlamento Europeo, 2.10.2023
Base jurídica	Artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	20.12.2023
Aprobado en el pleno	17.1.2024
Pleno n.º	584
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	215/14/8

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión sobre el paquete de ayuda a las pymes. También acoge con satisfacción la intención de la Comisión de seguir luchando contra la morosidad. Pagar puntualmente contribuye a un entorno económico más saludable y a la consecución del objetivo estratégico de profundizar el mercado único. Al mismo tiempo, el Comité expresa su preocupación por que la transformación de la actual Directiva en un Reglamento pueda limitar la flexibilidad de los Estados miembros y del entorno empresarial en un momento de múltiples dificultades en toda la UE, y aboga por que se lleve a cabo una evaluación más detallada de las medidas propuestas, así como por que se adopte un enfoque proporcional e individualizado de la aplicación.

1.2. El CESE señala que la cultura de la morosidad difiere considerablemente entre sectores y de un Estado miembro a otro. Identifica asimismo dos problemas generales importantes relacionados con la morosidad: en primer lugar, la aplicación de las normas vigentes y, en segundo lugar, los retrasos en los pagos por parte de las autoridades públicas, a pesar del límite máximo de sesenta días establecido en la Directiva actual. El plazo medio de pago efectivo por parte del sector público es trece días más largo que el de las empresas, que no tienen un límite fijado en las condiciones de pago. Por este motivo, el CESE insta a las autoridades públicas a que prediquen con el ejemplo y se atengan a las normas vigentes.

1.3. La dilatada duración y el coste de los procedimientos judiciales en algunos Estados miembros de la UE, así como el temor a enturbiar las relaciones comerciales, disuaden a los acreedores de recuperar el importe adeudado recurriendo a los tribunales. Es necesario hacer un mejor uso de las herramientas digitales y promover la alfabetización financiera y otros medios de garantía (por ejemplo, las garantías bancarias, el pago del precio de compra como garantía prendaria o derecho de retención), así como formas alternativas de resolución de litigios.

1.4. El CESE considera que la creación de organismos nacionales de ejecución puede resultar beneficiosa. No obstante, subraya que estas autoridades tendrán que actuar de manera objetiva y garantizar la máxima confidencialidad al tratar información comercialmente sensible tanto de las empresas como de las autoridades públicas, sin imponer obligaciones adicionales en materia de notificación.

1.5. El CESE apoya el desarrollo de programas de alfabetización financiera impartidos en colaboración con las autoridades nacionales, el sector bancario, las agencias e instituciones europeas (por ejemplo, ESBA/BCE) y las organizaciones empresariales. Los servicios u organismos públicos, además de los interlocutores sociales y las cámaras de comercio, podrían proporcionar conocimientos financieros y servicios de asesoramiento sobre morosidad sin quedar sujetos a la normativa sobre ayudas estatales.

1.6. Debe prestarse especial atención a la morosidad en las transacciones comerciales entre empresas europeas y entidades de terceros países.

1.7. El informe de evaluación de la aplicación del Reglamento deberá tener en cuenta las evaluaciones y los informes del CESE, los interlocutores sociales y las cámaras de comercio, en colaboración con los colegisladores.

2. **Contexto general**

2.1. En septiembre de 2023, la Comisión publicó el paquete de ayuda a las pymes, que incluye una propuesta de Reglamento sobre la morosidad, una propuesta de Directiva sobre simplificación fiscal para las pymes, y un conjunto de medidas para mejorar el rendimiento de las pymes, en el que se hace hincapié en el perfeccionamiento del Programa de Mejora de la Legislación, un mayor acceso a la financiación, la mejora de las capacidades del personal y otros mecanismos de apoyo.

2.2. El paquete también incluye la revisión del marco jurídico de la Directiva sobre morosidad con el fin de abordar las deficiencias derivadas de la legislación vigente de la UE. Más concretamente, la acción de la Comisión se centra en la falta de medidas preventivas, la aplicación efectiva del mecanismo sobre morosidad, la ausencia de un plazo máximo de pago y la facilitación del acceso de las pymes a mecanismos de recurso.

2.3. Según el Informe sobre pagos de 2023 de Intrum, el plazo medio de pago en las relaciones entre empresas es de cuarenta y un días, con un plazo medio real de pago de cincuenta y seis días. Las condiciones de pago medias que ofrece el sector público son de cincuenta y dos días, con un promedio de pago efectivo de sesenta y nueve días.

2.4. Aunque el acceso a la financiación varía de un Estado miembro a otro ([1]), sigue siendo una carga significativa para las economías y las empresas que sufren deficiencias estructurales o están más expuestas a crisis económicas.

2.5. La subida generalizada de los tipos de interés en el sector bancario ha ejercido un efecto de espiral en las restricciones de liquidez de las empresas y las pymes, especialmente de las que aplican un régimen de inversión. Además, no solo las subidas de los tipos de interés nominales, sino también los diferenciales de tipos de interés distorsionan el rendimiento de las empresas, especialmente en el caso de las pymes.

3. **Observaciones generales sobre la propuesta de Reglamento por el que se establecen medidas de lucha contra la morosidad**

3.1. El efecto agravado de los elevados costes de la energía y las materias primas y el reembolso de los préstamos necesarios para sostener las actividades económicas durante la pandemia de COVID-19 cambiaron radicalmente la importancia de los pagos en plazo, especialmente para las pequeñas y medianas empresas europeas. Si bien las autoridades públicas y las grandes empresas pueden diferenciar su cartera de clientes y proveedores, las pymes dependen de un número limitado de clientes, volúmenes financieros y reservas, y operan principalmente a escala regional y local. Sin embargo, la diferencia de poder de negociación entre las partes es solo una de las razones de la morosidad: la ineficiencia en el cumplimiento de las normas vigentes representa un obstáculo importante para los acreedores, que tienden a no ejercer sus derechos para preservar su relación comercial con el deudor.

3.2. La situación se ha visto agravada aún más por la inflación excepcionalmente elevada y las consiguientes subidas de los tipos de interés, lo que perjudica las inversiones. Las condiciones de pago se deterioran durante los períodos de turbulencias económicas debido a la necesidad de las empresas de garantizar su flujo de tesorería y sus reservas. A diferencia de las grandes empresas, las pymes disponen de un acceso limitado a los préstamos bancarios ([2]), por lo que la demora en los pagos constituye para algunas una fuente de financiación temporal y les ayuda a hacer frente a la escasez de liquidez. Por lo tanto, el CESE apoya la intención de la Comisión de hacer que los flujos de tesorería sean más predecibles, pero expresa su preocupación por la solución que propone.

3.3. El CESE reconoce que el efecto en cadena de los retrasos en los pagos no solo afecta al buen funcionamiento de las actividades cotidianas de las empresas. La cultura de la morosidad, que registra diferencias en el territorio de la UE y entre los distintos sectores, también obstaculiza la planificación de las inversiones a largo plazo de las empresas.

([1]) Banco Central Europeo, Encuesta sobre el acceso a la financiación de las empresas de la zona del euro, de octubre de 2022 a marzo de 2023.

([2]) *Delay now, pay later — why SMEs must not put off investing in innovation and greening*, oecdcogito.blog.

3.4. En su evaluación de impacto, la Comisión reconoce la imposibilidad de cuantificar las implicaciones sociales de la morosidad ([3]). Sin embargo, esta práctica es perjudicial para los propietarios de pequeñas empresas, sus familias y sus trabajadores, ya que tiene graves consecuencias en el pago de suministros públicos, alquileres y préstamos, así como en su moral y productividad. Cabe añadir que, en 2022, el 47 % de las empresas encuestadas por Intrum afirmaba que una mayor agilidad en los pagos les ayudaría a contratar a más trabajadores ([4]).

3.5. Tras la adopción de la Directiva sobre morosidad (Directiva 2000/35/CE) en 2000 y su primera revisión con la Directiva 2011/7/UE, las pruebas de prácticas de pago desleales entre todos los agentes implicados (poderes públicos, grandes empresas y pymes) se hicieron cada vez más evidentes, especialmente en el caso de los pagos de poderes públicos a empresas ([5]).

3.6. El CESE reconoce que, en general, la Directiva 2011/7/UE en vigor ha demostrado su valía lo largo de los años y ha contribuido en gran medida a mejorar la ética de los pagos, a sensibilizar sobre la cuestión y a garantizar un entorno empresarial más justo. No obstante, la morosidad sigue presente en la actualidad y el CESE reconoce la necesidad de adoptar medidas eficientes. De ahí que el CESE considere oportuno explorar opciones para reforzar la aplicación de las normas actuales y mejorar la cultura de pagos, si bien teniendo en cuenta que, al igual que cualquier otro cambio normativo, debe abordarse con prudencia, especialmente cuando se trata de normas de Derecho privado.

3.7. Este año, el plazo medio de pago en las transacciones entre empresas es de cuarenta y un días, y de cincuenta y dos días en el sector público. El plazo efectivo de pago en las transacciones entre empresas es de cincuenta y seis días, tres días más que el año pasado, pero aún muy inferior al plazo real de pago del sector público, que se efectúa en sesenta y nueve días. Se trata de un claro indicador de que existe un problema que tiene que ver más con el respeto de las condiciones de pago acordadas que con los plazos establecidos en las propias condiciones de pago. Por consiguiente, el CESE considera que la Comisión, con su propuesta, intenta abordar la cuestión de los pagos dilatados, y no tanto la de la morosidad, mediante la introducción de medidas excesivamente restrictivas, en lugar de mejorar el actual marco de aplicación con normas más eficaces.

3.8. El CESE destaca que la importancia de la morosidad difiere en gran medida entre Estados miembros ([6]) y sectores. En este sentido, la Comisión debería haber evaluado con más detenimiento la posibilidad de modificar la Directiva vigente y, en caso de cambios significativos, debería haber optado por una Directiva revisada (es decir, por una refundición). Esto impediría que todas las entidades, independientemente de su tamaño y equilibrio de poder, se vieran afectadas. Las pymes necesitan ayuda y las nuevas normas deben aspirar a proporcionarles un entorno más justo. Sin embargo, en la práctica, el conjunto de normas propuestas privará a las pymes de la flexibilidad que requieren de sus socios comerciales y les impondría unas condiciones innecesariamente estrictas.

3.9. La actuación de la Comisión para lograr la puntualidad de los pagos no debe comprometer la posibilidad de que las partes implicadas en las negociaciones de los contratos acuerden plazos de pago más amplios. Por lo tanto, el CESE subraya la importancia de unas negociaciones flexibles a la hora de fijar las condiciones de pago, y pone de manifiesto su profunda preocupación por la propuesta de la Comisión. En efecto, el límite de treinta días propuesto elimina la libertad contractual entre empresas. A pesar de la flexibilidad de la que disponen las empresas hoy en día (libertad para negociar el plazo de pago), pagan mucho antes que el sector público, que tiene un límite máximo de sesenta días. La injerencia en la libertad contractual no parece justificada en este caso y sería desproporcionada en relación con los beneficios que cabe esperar de manera realista.

3.10. A este respecto, el CESE se remite a los resultados de la consulta pública abierta llevada a cabo por la Comisión ([7]), que concluye claramente que el mantenimiento de las normas actuales sobre las condiciones de pago constituye la opción preferida entre los encuestados (el 29 %). Además, varias partes interesadas, al indicar «Otras opciones» de entre las disponibles, especificaron que eran contrarias a la limitación de la libertad contractual. Por último, insistiendo una vez más en el carácter crucial de la cuestión planteada, el CESE se remite a la Resolución del Parlamento Europeo sobre el estado de la Unión en lo que respecta a las pymes, publicada en julio de 2023, en la que se destaca la importancia de «hacer frente a los retrasos en los pagos, […] garantizando al mismo tiempo un enfoque equilibrado que preserve la libertad de los contratos» ([8]).

3.11. El CESE conviene en que el procedimiento de verificación o aceptación de bienes o servicios no debe exceder de treinta días a partir de la fecha de recepción de los bienes o servicios. Sin embargo, subraya que esto planteará un problema a algunos empresarios debido a los aspectos técnicos de sus productos. Es necesario realizar un seguimiento cuidadoso del enfoque sectorial para tener en cuenta la exposición asimétrica de determinados sectores económicos.

([3]) SWD(2023) 314 final, Evaluación de impacto, punto 227, página 58.
([4]) Intrum 2022 — Annual and Sustainability Report 2022 — Long-term credit management for a sound economy.
([5]) Como ha informado la Comisión Europea, en algunos Estados miembros, los poderes públicos tardan una media de cien días en liquidar sus facturas, con valores máximos que pueden superar considerablemente esta cifra: «Late payment: Commission refers Italy to Court of Justice for failing to ensure suppliers are paid on time».
([6]) En su informe relativo al estudio sobre el rendimiento de las pymes la Comisión destaca la existencia de graves discrepancias en la aplicación de las actuales normas de la Directiva sobre morosidad entre los Estados miembros, y afirma que la morosidad se está convirtiendo en una forma de financiación a coste cero. El documento puede consultarse en: Annual Report on European SMEs 2022/2023.
([7]) Morosidad. Actualización de la normativa de la UE.
([8]) TA(2023)0294.

3.12. El CESE reconoce que una de las principales deficiencias de la Directiva actual es la falta de una definición clara del concepto de «manifiestamente abusiva», que genera la necesidad de que sean los tribunales los que lo interpreten. Esta disposición ambigua suscitó preocupación a lo largo de los años, ya que dejaba a las empresas margen para apartarse de la «referencia» de treinta días, que puede ampliarse a períodos de pago superiores a sesenta días naturales en las transacciones entre empresas. A este respecto, el CESE toma nota de la intención de la Comisión de sustituir este concepto por una lista de prácticas nulas de pleno derecho con arreglo al artículo 9 de la propuesta de Reglamento.

3.13. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, el artículo 9 es imposible de aplicar. El motivo es que es imposible declarar nulas de pleno derecho prácticas por «retrasar o impedir intencionadamente el momento del envío de la factura», tal y como se indica en el artículo 9, apartado 1, letra d). Además, en consonancia con el punto 3.9, el CESE considera que las referencias a los plazos de pago en las operaciones entre empresas deben suprimirse del artículo 9, apartado 1, letra a), ya que esto debe ser acordado exclusivamente por las partes contractuales.

3.14. Si bien el CESE considera que la introducción de organismos nacionales de ejecución es beneficiosa, será fundamental garantizar que funcionen de forma correcta y eficiente. En este sentido, dichas autoridades tendrán que actuar de manera objetiva e independiente y garantizar la máxima confidencialidad al tratar información comercialmente sensible tanto de las empresas como de las autoridades públicas. Hasta ahora, las autoridades nacionales no han garantizado el correcto funcionamiento de los mecanismos de ejecución, especialmente en las transacciones entre la Administración y las empresas. Ante las pruebas de retrasos crónicos en los pagos del sector público a las empresas, el CESE destaca su preocupación por la capacidad de ejecución de las autoridades nacionales frente a otras autoridades públicas pertenecientes a la misma estructura de gobierno.

3.15. Muchas empresas de la economía social se encuentran entre los operadores económicos que sufren significativamente los retrasos en los pagos por parte de los poderes públicos. La cuestión adquiere mayor relevancia cuando se considera que, en muchos casos, estas empresas tienen el sector público como único cliente para prestar servicios de asistencia social, educación y formación. Teniendo en cuenta que no existe un mercado privado para dichas empresas, estas se ven especialmente expuestas, ya que carecen de alternativas a la contratación pública.

3.16. Como consecuencia de ello, la morosidad en los pagos es uno de los factores que desincentivan la participación de las pymes en la contratación pública. Las pruebas presentadas por la Comisión apuntan a la falta de puntualidad de los pagos entre los poderes públicos. En este sentido, el CESE acoge con satisfacción el plazo de pago propuesto, fijado en treinta días para las operaciones entre la Administración y las empresas. Los poderes públicos deben predicar con el ejemplo, ya que constituyen un socio esencial para las empresas. El nuevo Reglamento propone una mejor protección de los subcontratistas en las obras públicas de construcción, ya que impone la exigencia de que los contratistas aporten pruebas a los poderes (o entidades) adjudicadores de que han pagado a sus subcontratistas directos. Esto tendrá un enorme impacto en los proveedores que utilizan los pagos del poder adjudicador para pagar a los subcontratistas.

3.17. El CESE anima a los colegisladores a que estudien formas alternativas de garantizar la puntualidad de los pagos a los subcontratistas a la hora de asignar contratos públicos, distintas de las propugnadas en el artículo 4. Exigir al contratista que pague a sus subcontratistas directos antes o en el momento en que se presente la solicitud de pago contraviene el objetivo de garantizar que se pague a todos los miembros de la cadena de valor en un plazo que permita un flujo de tesorería razonable. Tal como se indica en la propuesta de la Comisión, existe un claro riesgo de que la responsabilidad de la prefinanciación de las obras recaiga en el contratista. Con el fin de garantizar un pago sin demora a los subcontratistas, el CESE recomienda que el contratista principal emita una declaración en el plazo de un mes solo a partir del momento en que reciba el pago del poder público. Esta declaración deberá certificar el pago a los subcontratistas en un plazo de treinta días a partir de la recepción del pago del poder público.

3.18. Las nuevas disposiciones incluidas en los artículos 5 y 6 —basadas en los artículos 3 y 4 de la actual Directiva— constituyen un paso adelante hacia el objetivo de una cultura de pago rápido. Las prácticas de pago desleales suelen incluir la renuncia injustificada a los intereses mientras se abone el correspondiente importe. Al establecer que el pago de los intereses de demora adeudados se devengará automáticamente, se animará a los deudores a respetar los plazos fijados en el contrato. El artículo 5, apartado 3, establece que «el acreedor no podrá renunciar a su derecho a obtener intereses de demora». Aunque el CESE entiende que el objetivo es alentar a las pymes a exigir el cobro de intereses, también existe la preocupación de que denegar la posibilidad de renunciar a dicho derecho pueda crear dificultades a las pymes como deudoras.

3.19. El CESE considera que la nueva cantidad fija propuesta de 50 EUR debería tener en cuenta la proporcionalidad con el importe de la transacción.

3.20. El CESE manifiesta su acuerdo con la invitación de la Comisión a los Estados miembros para que animen a las pymes a utilizar herramientas digitales para facilitar los pagos puntuales y acceder a la formación en materia de gestión de créditos. Dado que las pymes a menudo carecen de cultura financiera y competencias digitales, los Estados miembros deben mejorar la colaboración con los interlocutores sociales, así como con las cámaras de comercio e industria, para recopilar las mejores prácticas y formar a las empresas y a sus trabajadores sobre esta cuestión. Teniendo en cuenta la limitación de los recursos financieros disponibles para su asignación a dicha formación, las organizaciones empresariales deben recibir apoyo y medios para formar a las empresas en este ámbito. Este apoyo no debería considerarse ayuda estatal.

3.21. El CESE respalda plenamente el artículo 16 y subraya la importancia de minimizar los obstáculos existentes, como la complejidad de iniciar procedimientos judiciales contra los deudores. A la luz de unos procedimientos judiciales tan prolongados y costosos, los Estados miembros deben alentar la mediación voluntaria y el recurso voluntario a otras formas de resolución alternativa de litigios a fin de que se resuelvan rápidamente los litigios en materia de pago.

4. **Observaciones particulares**

4.1. El CESE también reconoce que el objetivo de la Comisión debe prever la aplicación sistemática de procesos voluntarios de facturación y transferencias electrónicas para garantizar una mayor seguridad jurídica mediante pruebas electrónicas. No obstante, teniendo en cuenta el precario marco económico en el que se desenvuelven actualmente las pymes, la Comisión y los Estados miembros deben apoyar y facilitar la adopción de prácticas de pago digitales. Además, su introducción debe estar al alcance de todas las empresas. El CESE recomienda una introducción gradual para garantizar que las pymes dispongan de tiempo suficiente para adquirir conocimientos y medios financieros que les permitan acceder a estas herramientas.

4.2. El CESE acoge con satisfacción el intento de la Comisión de abordar la falta de datos oficiales sobre la morosidad en Europa y señala la necesidad de intercambiar buenas prácticas a escala europea reforzando el papel del Observatorio sobre Morosidad de la UE. El CESE también considera que el Observatorio debe recopilar información y datos elaborados periódicamente por los Estados miembros, en colaboración con los organismos nacionales de ejecución (u otras autoridades competentes), así como con centros de investigación privados independientes para evaluar la eficacia del Reglamento. En cualquier caso, no debe imponer ninguna obligación adicional de información a las empresas.

4.3. El CESE destaca la dimensión exterior de la propuesta. Unas condiciones estrictas sobre las condiciones de pago podrían potencialmente repercutir en las transacciones comerciales dentro del mercado único e impulsar las operaciones empresariales fuera de la UE. Sería más fácil colaborar con proveedores de terceros países a los que se permite aceptar plazos de pago más largos. Esto puede suponer una posible amenaza para la competitividad de Europa y debe evitarse.

4.4. El CESE está de acuerdo en que las transacciones comerciales que se paguen después de la fecha de entrada en vigor del Reglamento deben estar sujetas a sus disposiciones. No obstante, esta disposición solo debe ser aplicable si el contrato correspondiente se ha firmado después de su fecha de aplicación. El CESE considera que esto es necesario para garantizar una transición estable, tanto a las empresas como a las autoridades públicas, del marco jurídico actual al propuesto en el Reglamento.

4.5. El comportamiento en materia de pagos del sector público para con los contratistas del sector privado será objeto de seguimiento, análisis y revisión periódica no solo sobre la base de los programas y reformas nacionales, sino también a través de una mayor participación de los interlocutores sociales y los representantes de las cámaras de comercio en la evaluación de impacto y en el proceso de evaluación inicial y posterior.

4.6. El papel de los interlocutores sociales y las cámaras de comercio en el desarrollo de herramientas adecuadas para la formación y la educación de la sociedad en general sobre cuestiones financieras, instrumentos y otros procedimientos que contribuyan a promover la alfabetización financiera podría ser significativo, ya que están más familiarizados con las necesidades y deficiencias de sus propios sectores.

Bruselas, 17 de enero de 2024.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo

Oliver RÖPKE