Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 28 de enero de 2020*

«Incumplimiento de Estado — Directiva 2011/7/UE — Lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales — Operaciones comerciales en las que el deudor es un poder público — Obligación de que los Estados miembros velen por que el plazo de pago otorgado a los poderes públicos no supere 30 o 60 días — Obligación de resultado»

En el asunto C-122/18,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 14 de febrero de 2018,

Comisión Europea, representada por los Sres. G. Gattinara y C. Zadra, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por los Sres. S. Fiorentino y F. De Luca, avvocati dello Stato,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, los Sres. J.-C. Bonichot y A. Arabadjiev, la Sra. A. Prechal y los Sres. M. Safjan y S. Rodin, Presidentes de Sala, y los Sres. L. Bay Larsen y T. von Danwitz, la Sra. C. Toader, el Sr. F. Biltgen, la Sra. K. Jürimäe y el Sr. N. Piçarra (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. G. Hogan;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: italiano.

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana, al no haber velado, y seguir sin hacerlo, por que sus poderes públicos no superen los plazos de 30 o 60 días naturales aplicables al pago de las deudas comerciales de estos, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud 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 (DO 2011, L 48, p. 1), en particular las establecidas en el artículo 4 de dicha Directiva.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

2 En los considerandos 3, 9, 12, 14, 23 y 25 de la Directiva 2011/7, se expone lo siguiente:

«(3) En las operaciones comerciales entre agentes económicos o entre agentes económicos y poderes públicos muchos pagos se efectúan después del plazo acordado en el contrato o establecido en las condiciones generales de la contratación. Aunque ya se hayan suministrado los bienes o se hayan prestado los servicios, las facturas correspondientes se pagan con mucho retraso respecto al plazo previsto. Esta morosidad influye negativamente en la liquidez de las empresas, complica su gestión financiera y afecta a su competitividad y rentabilidad cuando se ven obligadas a solicitar financiación exterior. […]

[…]

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

[…]

(12) La morosidad constituye un incumplimiento de contrato que se ha hecho económicamente provechoso para los deudores en la mayoría de los Estados miembros a causa de los bajos intereses aplicados o la no aplicación de intereses a los pagos que incurren en demora o de la lentitud de los procedimientos de recurso. Es necesario un cambio decisivo hacia una cultura de pago sin demora, que prevea, entre otras cosas, que la exclusión del derecho a cobrar intereses sea siempre considerada una práctica o una cláusula contractual manifiestamente abusiva, para invertir esta tendencia y desalentar la morosidad. Este cambio también debe incluir la introducción de disposiciones concretas sobre los plazos de pago y la compensación a los acreedores por los costes en que hayan incurrido así como, entre otras cosas, la indicación de que la exclusión del derecho a una compensación por los costes de cobro debe presumirse manifiestamente abusiva.

[…]

(14) En aras de la coherencia de la legislación de la Unión, a efectos de la presente Directiva debe aplicarse la definición de “poderes adjudicadores” recogida en la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los

transportes y de los servicios postales [(DO 2004, L 134, p. 1)], y en la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios [DO 2004, L 134, p. 114)].

[…]

(23) En general, los poderes públicos disponen de fuentes de ingresos más seguras, previsibles y continuas que las empresas. Además, muchos poderes públicos pueden obtener financiación a unas condiciones más ventajosas que las empresas. Por otra parte, dependen menos que las empresas privadas del establecimiento de relaciones comerciales estables para alcanzar sus objetivos. 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.

[…]

(25) En lo que a la morosidad se refiere, la situación de los servicios sanitarios en numerosos Estados miembros resulta particularmente preocupante. Los sistemas de asistencia sanitaria, en cuanto constituyen una parte esencial de la infraestructura social de Europa, se ven obligados frecuentemente a conciliar las necesidades individuales con los recursos financieros existentes […]. Por lo tanto, los Estados miembros deben tener la posibilidad de conceder a las entidades públicas que prestan servicios de asistencia sanitaria un cierto grado de flexibilidad en el cumplimiento de sus compromisos. En este contexto, los Estados miembros deben tener la posibilidad, en determinadas condiciones, de ampliar el plazo legal de pago recogido hasta un máximo de 60 días naturales. Los Estados miembros deben, no obstante, hacer todo lo posible para que los pagos en el sector de la asistencia sanitaria se realicen de acuerdo con los plazos legales de pago.»

3 El artículo 1, apartados 1 y 2, de la Directiva 2011/7 establece:

«1. El objeto de la presente Directiva es la lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales a fin de 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)].

2. La presente Directiva se aplicará a todos los pagos efectuados como contraprestación en operaciones comerciales.»

4 El artículo 2 de esta Directiva tiene el siguiente tenor:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[…]

2) “poderes públicos”: los poderes adjudicadores tal como se definen en el artículo 2, apartado 1, letra a), de la Directiva [2004/17] y en el artículo 1, apartado 9, de la Directiva [2004/18], con independencia del objeto o valor del contrato;

[…]

4) “morosidad”: no efectuar el pago en el plazo contractual o legal establecido, habiéndose cumplido las condiciones fijadas en el artículo 3, apartado 1, o en el artículo 4, apartado 1;

[…]».

5 El artículo 3, apartados 1 y 3, de dicha Directiva establece:

«1. Los Estados miembros velarán por que, en las operaciones comerciales entre empresas, el acreedor tenga derecho a intereses de demora, sin necesidad de aviso de vencimiento, en los casos en que se den las condiciones siguientes:

a) el acreedor ha cumplido sus obligaciones contractuales y legales, y

b) el acreedor no ha recibido la cantidad adeudada a tiempo, a menos que el retraso no sea imputable al deudor.

[…]

3. En los casos en que se cumplan las condiciones establecidas en el apartado 1, los Estados miembros velarán por que:

a) el acreedor tenga derecho a un interés de demora a partir del día siguiente a la fecha de pago o al término del plazo de pago que se fije en el contrato;

b) si no se fija la fecha o el plazo de pago en el contrato, el acreedor tenga derecho a un interés de demora al vencimiento de cualquiera de los plazos siguientes:
   i) 30 días naturales después de la fecha en que el deudor haya recibido la factura o una solicitud de pago equivalente,
   ii) si la fecha de recibo de la factura o de la solicitud de pago equivalente resulta dudosa, 30 días naturales después de la fecha de recepción de los bienes o de la prestación de los servicios,
   iii) si el deudor recibe la factura o la solicitud de pago equivalente antes que los bienes o servicios, 30 días naturales después de la fecha de recepción de los bienes o de la prestación de los servicios,
   iv) si legalmente o en el contrato se establece un procedimiento de aceptación o de comprobación en virtud del cual deba verificarse la conformidad de los bienes o los servicios con lo dispuesto en el contrato y si el deudor recibe la factura o la solicitud de pago equivalente a más tardar en la fecha en que tiene lugar dicha aceptación o verificación, 30 días naturales después de dicha fecha.»

6 El artículo 4 de la misma Directiva, titulado «Operaciones entre empresas y poderes públicos», dispone en sus apartados 1, 3, 4 y 6:

«1. Los Estados miembros se asegurarán de que, en las operaciones comerciales en las que el deudor sea un poder público, el acreedor tenga derecho, al vencimiento del plazo definido en los apartados 3, 4 y 6, a intereses legales de demora, sin necesidad de aviso de vencimiento, si se cumplen las condiciones siguientes:

a) el acreedor ha cumplido sus obligaciones contractuales y legales, y

b) el acreedor no ha recibido la cantidad adeudada a tiempo, a menos que el retraso no sea imputable al deudor.

[…]

3. Los Estados miembros velarán por que, en las operaciones comerciales en las que el deudor sea un poder público:

a) el plazo de pago no supere ninguno de los plazos siguientes:
   i) 30 días naturales después de la fecha en que el deudor haya recibido la factura o una solicitud de pago equivalente,
   ii) en caso de que la fecha de recibo de la factura o de la solicitud de pago equivalente resulte dudosa, 30 días naturales después de la fecha de recepción de los bienes o de la prestación de los servicios,
   iii) si el deudor recibe la factura o la solicitud de pago equivalente antes que los bienes o servicios, 30 días naturales después de la fecha de recepción de los bienes o de la prestación de los servicios,
   iv) si legalmente o en el contrato se establece un procedimiento de aceptación o de comprobación en virtud del cual deba verificarse la conformidad de los bienes o los servicios con lo dispuesto en el contrato y si el deudor recibe la factura o la solicitud de pago equivalente a más tardar en la fecha en que tiene lugar dicha aceptación o verificación, 30 días naturales después de dicha fecha;

b) la fecha de recepción de la factura no sea objeto de acuerdo contractual entre el deudor y el acreedor.

4. Los Estados miembros podrán ampliar los plazos recogidos en el apartado 3, letra a), hasta un máximo de 60 días naturales cuando se trate de:

a) poderes públicos que realicen actividades económicas de carácter industrial o mercantil y entreguen bienes o presten servicios en el mercado y que, en su calidad de empresas públicas, estén sometidos a los requisitos en materia de transparencia recogidos en la Directiva 2006/111/CE de la Comisión, de 16 de noviembre de 2006, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas [(DO 2006, L 318, p. 17)];

b) entidades públicas que presten servicios de asistencia sanitaria y que estén debidamente reconocidas para ello.

[…]

6. Los Estados miembros se asegurarán de que en los contratos no se fijen plazos de pago más largos que los indicados 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 y que, en ningún caso, excedan de 60 días naturales.»

Derecho italiano

7 La Directiva 2011/7 se transpuso al ordenamiento jurídico italiano mediante el decreto legislativo n. 192 — Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180 (Decreto Legislativo n.º 192, de modificación del Decreto Legislativo, de 9 de octubre de 2002, n.º 231, a efectos de la transposición íntegra de la Directiva 2011/7/UE, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, con arreglo al artículo 10, apartado 1, de la Ley de 11 de noviembre de 2011, n.º 180), de 9 de noviembre de 2012 (GURI n.º 267, de 15 de noviembre de 2012). El Decreto Legislativo, de 9 de octubre de 2002, n.º 231, había transpuesto al ordenamiento

jurídico italiano 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).

8 Entre las medidas adoptadas por la República Italiana para garantizar la puntualidad de los pagos efectuados por los poderes públicos se encuentran el decreto-legge n. 35 — Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali (Decreto-ley n.º 35, de medidas urgentes relativas al pago de deudas vencidas de la Administración pública, a la vuelta al equilibrio financiero de las entidades territoriales y al pago de tributos de las entidades locales), de 8 de abril de 2013 (GURI n.º 82, de 8 de abril de 2013), convalidado, con modificaciones, mediante la Ley, de 6 de junio de 2013, n.º 64 (GURI n.º 132, de 7 de junio de 2013), y el decreto-legge n. 66 — Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale (Decreto-ley n.º 66, de Medidas Urgentes relativas a la Competitividad y la Justicia Social), de 24 de abril de 2014 (GURI n.º 95, de 24 de abril de 2014), convalidado, con modificaciones, mediante la Ley, de 23 de junio de 2014, n.º 89 (GURI n.º 143, de 23 de junio de 2014). Estos decretos-leyes prevén, en particular, la asignación de recursos económicos adicionales para el pago de créditos ciertos, líquidos y exigibles de las empresas frente a los poderes públicos.

9 Se adoptaron medidas fiscales para mejorar la posición de las empresas que eran titulares de créditos frente a los poderes públicos, entre las que cabe destacar el artículo 12, apartado 7 *bis*, del decreto-legge n. 145 — Interventi urgenti di avvio del piano «Destinazione Italia», per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015 (Decreto-ley n.º 145, de medidas urgentes para la aplicación del plan «Destino Italia», la limitación de los precios de la electricidad y del gas, la reducción de las primas de responsabilidad civil de vehículos automóviles, la internacionalización, desarrollo y digitalización de las empresas y la realización de obras públicas y de la EXPO 2015), de 23 de diciembre de 2013 (GURI n.º 300, de 23 de diciembre de 2013), convalidado, con modificaciones, mediante la Ley de 21 de febrero de 2014, n.º 9 (GURI n.º 43, de 21 de febrero de 2014). En virtud de esta disposición, las empresas pueden compensar sus deudas fiscales con los créditos ciertos, líquidos y exigibles de los que sean titulares frente a los poderes públicos.

Procedimiento administrativo previo

10 A raíz de una serie de quejas de agentes económicos y asociaciones de agentes económicos italianos, la Comisión envió, el 19 de junio de 2014, un escrito de requerimiento a la República Italiana, en el que reprochaba a esta haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4 de la Directiva 2011/7.

11 Mediante escrito de 18 de agosto de 2014, dicho Estado miembro respondió al escrito de requerimiento informando a la Comisión de las medidas específicas que había adoptado para luchar contra la morosidad en las operaciones comerciales entre entidades públicas y privadas. Estas medidas consistían en la transposición anticipada de la Directiva 2011/7, en acciones destinadas a eliminar el remanente de deudas vencidas de los poderes públicos y en la creación de un nuevo sistema reglamentario y administrativo para fomentar la observancia de los plazos de pago contemplados en la Directiva y evitar un aumento del número de deudas vencidas e impagadas de los poderes públicos. En el mismo escrito, la República Italiana puntualizaba que, a pesar de la adopción de dichas medidas, no podía descartarse la subsistencia de morosidad.

12 El 12 de noviembre de 2014, la Comisión pidió a la República Italiana que le enviara informes bimestrales sobre los plazos de pago efectivos de los poderes públicos. La República Italiana dio cumplimiento a esta petición remitiendo siete informes bimestrales entre el 1 de diciembre de 2014 y el 6 de agosto de 2016.

13 Mediante escrito de 21 de septiembre de 2016, la Comisión subrayó que los informes bimestrales enviados hasta esa fecha no incluían la totalidad de las facturas que tenían como destinatarios a los poderes públicos italianos, sino únicamente las abonadas efectivamente por estos durante los períodos de referencia. En consecuencia, esta institución pidió a la República Italiana que le facilitara datos actualizados sobre la totalidad de las facturas.

14 En respuesta al escrito de 21 de septiembre de 2016, dicho Estado miembro transmitió a la Comisión, el 5 de diciembre de 2016, datos obtenidos de la plataforma de seguimiento de los créditos comerciales, de los que se desprendía que el plazo medio de pago durante el primer semestre de 2016 había sido de 50 días.

15 El 16 de febrero de 2017, la Comisión, considerando que la situación resultante del conjunto de informes presentados por la República Italiana no se ajustaba al artículo 4 de la Directiva 2011/7, emitió un dictamen motivado, en el sentido del artículo 258 TFUE, e instó a ese Estado miembro a que se atuviera a él en el plazo de dos meses.

16 En su respuesta de 19 de abril de 2017 al dictamen motivado, la República Italiana indicó que el plazo medio de pago de los poderes públicos para el conjunto del año 2016 había sido de 51 días, en concreto 44 días para la Administración del Estado, 67 días para el sistema nacional de salud, 36 días para las regiones y provincias autónomas, 43 días para las entidades locales, 30 días para las entidades públicas nacionales y 38 días para los otros poderes públicos.

17 Considerando que la República Italiana seguía sin subsanar la infracción del artículo 4, apartados 3 y 4, de la Directiva 2011/7, la Comisión interpuso el presente recurso.

18 La República Italiana solicitó, con arreglo al artículo 16, párrafo tercero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que el Tribunal de Justicia actuara en Gran Sala.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

19 La Comisión aduce que los datos comunicados por la propia República Italiana demuestran que los poderes públicos italianos superaron los plazos de pago de 30 o 60 días establecidos en el artículo 4, apartados 3 y 4, de la Directiva 2011/7. Según la Comisión, la superación de esos plazos, no desmentida expresamente por dicho Estado miembro, atañe al conjunto de los poderes públicos y abarca un período de varios años.

20 A este respecto, la Comisión subraya que los datos que demuestran la existencia del incumplimiento alegado se registraron y actualizaron de manera continua durante el período comprendido entre septiembre de 2014 y diciembre de 2016.

21 Además, la Comisión indica que algunos estudios realizados por otras entidades y asociaciones contradicen las conclusiones de los informes bimestrales presentados por la República Italiana, según las cuales los plazos medios de pago van disminuyendo paulatinamente. A su juicio, estos estudios ponen de manifiesto que los plazos medios de pago existentes van de 99 días (estudio realizado por Confartigianato, asociación que representa a determinados artesanos y pymes) a 145 días (estudio

realizado por Assobiomedica, asociación que representa a las empresas que suministran dispositivos médicos a los centros de salud italianos), e incluso a 156 días (estudio realizado por la ANCE, asociación de empresas del sector de la construcción). En casos extremos, el plazo de pago alcanza los 687 días (estudio realizado por el diario *Il Sole 24 Ore*).

22 Según la Comisión, la inobservancia continua y sistemática de los plazos de pago contemplados en el artículo 4, apartados 3 y 4, de la Directiva 2011/7 por parte de los poderes públicos italianos constituye, en sí, una infracción de la Directiva, imputable a la República Italiana. La Comisión entiende que, desde la entrada en vigor de esta Directiva, los Estados miembros están obligados, en virtud de su artículo 4, apartados 3 y 4, no solo a establecer, en su legislación de transposición de dicha Directiva y en los contratos relativos a operaciones comerciales en las que el deudor sea uno de sus poderes públicos, plazos máximos de pago conformes con esas disposiciones, sino también a velar por que dichos poderes públicos observen efectivamente tales plazos.

23 En este contexto, la Comisión señala, en primer lugar, que el concepto de «plazo de pago», en el sentido del artículo 4, apartado 3, letra a), de la Directiva 2011/7, se refiere al plazo en el que los poderes públicos tienen la obligación de saldar efectivamente sus deudas comerciales, que empieza a correr desde que se dan determinadas circunstancias de hecho, como la recepción de la factura, la recepción de los bienes o la prestación de los servicios. La Comisión añade que, para definir el concepto de «morosidad», el artículo 2, apartado 4, de la Directiva hace referencia a un elemento concreto, a saber, «no efectuar el pago» en el plazo contractual o legal establecido. Según la Comisión, esta interpretación del concepto de «plazo de pago» es, en realidad, la única que permite perseguir eficazmente el objetivo de la Directiva 2011/7, que consiste en la lucha efectiva contra la morosidad en el mercado interior.

24 En segundo lugar, la Comisión considera que, habida cuenta de que la infracción del artículo 4, apartados 3 y 4, de la Directiva 2011/7 por parte de los poderes públicos puede generar la responsabilidad del Estado miembro de que se trate, la cuestión de si esos poderes ejercen prerrogativas públicas o actúan con arreglo al Derecho privado carece de pertinencia en este contexto. Por lo demás, el concepto de «poderes adjudicadores» al que se refiere el artículo 2, punto 2, de esta Directiva para definir el concepto de «poderes públicos» es independiente de la existencia de prerrogativas públicas.

25 En tercer lugar, la Comisión alega que la interpretación que propone del artículo 4, apartados 3 y 4, de la Directiva 2011/7 no se ve invalidada por la sentencia de 16 de febrero de 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), invocada por la República Italiana en su respuesta al dictamen motivado.

26 La República Italiana, por lo que respecta a los datos que ha facilitado a la Comisión, sostiene, en primer lugar, que estos datos, relativos a los años 2015 a 2017 y actualizados en marzo de 2018, demuestran que los poderes públicos han ido mejorando continua y sistemáticamente sus plazos medios de pago. La mejora se ha traducido en una disminución del número medio de días de demora durante el período que va de 2015 a 2017 (de 23 días a 8 días). De confirmarse esta tendencia, cabría la posibilidad de que, en relación con las facturas emitidas en 2018, se observaran los plazos de pago establecidos en el artículo 4, apartados 3 y 4, de la Directiva 2011/7.

27 En segundo lugar, la República Italiana aduce que los métodos adoptados por la Comisión para analizar los datos que constan en los informes bimestrales son inadecuados.

28 A este respecto, por un lado, subraya que la decisión de la Comisión de utilizar el indicador correspondiente al «plazo medio de pago» en lugar del indicador relativo al «plazo medio de morosidad» afecta a la fiabilidad del análisis al que esta ha procedido. Estima que, puesto que el punto de referencia del primer indicador para analizar la amplitud de la morosidad de los poderes públicos es el plazo «estándar» de 30 días, la Comisión ha obviado el hecho de que el período de pago de 60 días contemplado en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva 2011/7 se aplica no solo a

las operaciones efectuadas por las entidades públicas que prestan servicios de asistencia sanitaria, sino también a las efectuadas por cualquier poder público que realice actividades económicas de carácter industrial o comercial y que esté sometido a la Directiva 2006/111. Por otro lado, la República Italiana opina que la Comisión ha procedido a una comparación engañosa de los datos desde el punto de vista temporal, al no tener en cuenta la dinámica de la realización de pagos: el análisis de esta institución se cerró con el envío del último informe bimestral y no tomó en consideración los pagos realizados posteriormente.

29 En tercer lugar, la República Italiana refuta los resultados de los estudios mencionados en el apartado 21 de la presente sentencia, que considera carentes de pertinencia debido a su falta de fiabilidad y al carácter parcial de los datos recopilados.

30 Por lo que respecta al alcance del artículo 4, apartados 3 y 4, de la Directiva 2011/7, la República Italiana aduce, en primer lugar, que de una interpretación literal y sistemática de estas disposiciones se desprende que, si bien esta Directiva obliga a los Estados miembros a garantizar, en su legislación de transposición de dicha Directiva y en los contratos relativos a operaciones comerciales en las que el deudor sea uno de sus poderes públicos, plazos máximos de pago conformes con dichas disposiciones y a establecer el derecho de los acreedores a percibir intereses de demora y una compensación por los costes de cobro en el supuesto de inobservancia de esos plazos, esas mismas disposiciones no exigen a los Estados miembros que aseguren la observancia efectiva, en cualquier circunstancia, de tales plazos por parte de sus poderes públicos. La República Italiana entiende que la Directiva 2011/7 tiene por objeto uniformizar no los plazos en los que los poderes públicos deben pagar efectivamente las cantidades que adeudan como contraprestación en sus operaciones comerciales, sino únicamente los plazos en los que aquellos deben cumplir sus obligaciones para no exponerse a sanciones automáticas por morosidad.

31 Según la República Italiana, no solo el artículo 4, apartado 6, de la Directiva 2011/7 se limita a imponer la observancia del plazo de pago fijado «en el contrato», sino que de los apartados 3 y 4 de ese artículo no se desprende que los poderes públicos estén obligados a saldar sus deudas en el plazo contemplado en él. En cuanto a la expresión «plazo de pago», esta no se refiere, en las disposiciones pertinentes de dicha Directiva, al plazo dentro del cual los poderes públicos deben liquidar efectivamente tales deudas.

32 En segundo lugar, la República Italiana alega que el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2011/7 se limita a fijar los puntos de partida de los plazos de pago en el contexto de las operaciones comerciales. Así pues, la referencia que se hace en esta disposición a circunstancias de hecho como la recepción de la factura, la recepción de los bienes, la prestación de los servicios o la aceptación o comprobación de los bienes no implica, a su entender, que un Estado miembro deba velar concretamente por que se observen dichos plazos.

33 En tercer lugar, la República Italiana considera que la falta de un momento preciso en el que deba cumplirse la obligación impuesta por el artículo 4, apartados 3 y 4, de la Directiva 2011/7 pone de manifiesto que, por lo que se refiere a la observancia de los plazos de pago, esta Directiva no impone obligaciones de resultado al Estado miembro de que se trate, sino, a lo sumo, obligaciones de medios, cuyo incumplimiento solo puede declararse si la situación en ese Estado miembro se aparta considerablemente de la que propugna dicha Directiva. Pues bien, según la República Italiana, en el presente asunto, los datos facilitados a la Comisión demuestran, por un lado, una disminución significativa y continua de la morosidad en el pago de las deudas comerciales de los poderes públicos y, por otro lado, por lo que se refiere más concretamente a los poderes públicos que operan en el sistema nacional de salud, una morosidad moderada, que supera solo en unos pocos días el plazo de pago contemplado en el artículo 4, apartado 4, de la misma Directiva.

34 En cuarto lugar, la República Italiana alega que no puede ser considerada responsable de la inobservancia de los plazos de pago por parte de los poderes públicos. Según ella, cuando un órgano de un Estado miembro actúa en pie de igualdad con una entidad privada, dicho órgano ha de

responder de una eventual infracción del Derecho de la Unión únicamente ante los tribunales nacionales, del mismo modo que una entidad privada. En estas circunstancias, para garantizar que se cumpla el Derecho de la Unión, los Estados miembros solo pueden intervenir indirectamente, transponiendo correctamente las disposiciones que deben respetar esos poderes públicos y fijando sanciones para el supuesto de que se infrinjan tales disposiciones. Así pues, la República Italiana considera que, al haber establecido plazos de pago que no superan los contemplados en la Directiva 2011/7, el abono de intereses de demora y la compensación por los costes de cobro soportados, ha cumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dicha Directiva.

35 En cualquier caso, aun suponiendo que la Directiva 2011/7 la obligara a velar por que los poderes públicos observen efectivamente los plazos de pago en sus operaciones comerciales, la República Italiana aduce que únicamente sería responsable de aquellas infracciones graves, continuas y sistemáticas de esta Directiva que pudieran poner de manifiesto una vulneración del principio de cooperación leal contemplado en el artículo 4 TUE, apartado 3.

36 Por último, por lo que respecta a la sentencia de 16 de febrero de 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), la República Italiana aduce que el Tribunal de Justicia aprobó en ella un mecanismo reglamentario que permitía el pago sistemáticamente atrasado de las deudas de los poderes públicos a los acreedores que no hubieran renunciado a los intereses de demora y a la compensación por los costes de cobro. Ahora bien, si debiera admitirse, como sostiene la Comisión, que la morosidad efectiva de los poderes públicos constituye una infracción de la Directiva 2011/7 imputable al Estado miembro de que se trate, el Tribunal de Justicia habría declarado necesariamente que un mecanismo reglamentario de esta índole no era conforme con el Derecho de la Unión, ya que, con él, se autorizaba el pago sistemáticamente atrasado de las deudas comerciales de los poderes públicos. La República Italiana concluye, por un lado, que el derecho que la Directiva 2011/7 garantiza efectivamente a los acreedores atañe únicamente a los intereses de demora que impone y, por otro lado, que el objetivo de esta Directiva, que es la lucha contra la morosidad, «solo se persigue indirectamente».

Apreciación del Tribunal de Justicia

37 Mediante su recurso, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana, al no haber velado por que sus poderes públicos observen los plazos de 30 o 60 días naturales aplicables a los pagos que deben efectuar como contraprestación en sus operaciones comerciales con empresas, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 3 y 4, de la Directiva 2011/7.

38 A tenor del artículo 4, apartado 3, letra a), de esta Directiva, los Estados miembros velarán por que, en las operaciones comerciales en las que el deudor sea un poder público, el plazo de pago no supere 30 días naturales desde que se produzcan las circunstancias de hecho enumeradas en esta disposición. 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.

39 En primer lugar, 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 (sentencia de 7 de noviembre de 2019, UNESA y otros, C-105/18 a C-113/18, EU:C:2019:935, apartado 31 y jurisprudencia citada).

40 En primer término, en cuanto al tenor del artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2011/7, resulta de él, en particular del fragmento «los Estados miembros velarán por que, en las operaciones comerciales en las que el deudor sea un poder público […], el plazo de pago no supere ninguno de los plazos siguientes», que la obligación que esta disposición impone a los Estados miembros tiene por objeto la observancia efectiva por parte de los poderes públicos de los plazos de pago contemplados en ella.

41 A este respecto, debe señalarse que la redacción de dicha disposición es tan imperativa como la del artículo 4, apartado 1, de esta Directiva, relativo al abono de intereses legales de demora. De ello se deduce que estas disposiciones imponen a los Estados miembros obligaciones que no son alternativas, sino complementarias.

42 En segundo término, esta interpretación literal se ve reforzada por el contexto del artículo 4, apartados 3 y 4, de la Directiva 2011/7.

43 Sobre este extremo, es preciso señalar que la redacción del artículo 3 de la Directiva, relativo a las operaciones entre empresas, difiere claramente de la del artículo 4, relativo a las operaciones entre empresas y poderes públicos. Es cierto que ambos artículos establecen que los Estados miembros deben velar por que el acreedor tenga derecho a percibir intereses de demora. En cambio, por lo que respecta a la observancia de los plazos de pago, mientras que el artículo 4, apartado 3, de dicha Directiva impone una obligación específica, expuesta en el apartado 40 de la presente sentencia, el artículo 3, apartado 3, de la misma Directiva se limita a prever el derecho a intereses del acreedor en el supuesto de que se superen dichos plazos.

44 Este análisis queda confirmado por la comparación entre la Directiva 2011/7 y su predecesora, la Directiva 2000/35. En efecto, mientras que la primera establece expresamente en el artículo 4, relativo a las operaciones entre empresas y poderes públicos, que los Estados miembros velarán por que el plazo de pago no supere 30 días o, en determinados supuestos, un máximo de 60 días, la segunda no contenía ninguna disposición de este tipo y se limitaba a fijar, en su artículo 3, una obligación relativa al abono de intereses de demora, que se halla recogida ahora en el artículo 3 de la Directiva 2011/7, sin distinguir la situación en la que el deudor era un poder público.

45 En tercer término, la interpretación literal y contextual del artículo 4, apartados 3 y 4, de la Directiva 2011/7 viene corroborada por los objetivos que persigue esta Directiva. A tenor de su artículo 1, apartado 1, el objetivo de dicha Directiva es la lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales a fin de asegurar el funcionamiento adecuado del mercado interior, fomentando de este modo la competitividad de las empresas, en particular de las pymes.

46 A este respecto, de la lectura combinada de los considerandos 3, 9 y 23 de la Directiva 2011/7 se desprende que los poderes 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.

47 Tales consideraciones, resultantes del gran número de operaciones comerciales en las que los poderes públicos son deudores de empresas y de los gastos y dificultades que genera para las empresas la morosidad de aquellos, ponen de manifiesto que la intención del legislador de la Unión era imponer a los Estados miembros mayores obligaciones en relación con las operaciones entre empresas y poderes públicos e implican que el artículo 4, apartados 3 y 4, de la Directiva 2011/7 debe interpretarse en el sentido de que exige a los Estados miembros que velen por que dichos poderes paguen, dentro de los plazos contemplados en esas disposiciones, las cantidades que adeudan como contraprestación en las operaciones comerciales que hayan realizado con empresas.

48 De lo anterior se desprende que no puede acogerse la interpretación de la República Italiana según la cual el artículo 4, apartados 3 y 4, de la Directiva 2011/7 únicamente impone a los Estados miembros la obligación de cerciorarse de que los plazos de pago legales y contractuales aplicables a las operaciones comerciales en las que intervengan poderes públicos sean conformes con estas disposiciones y de establecer, para el supuesto de inobservancia de tales plazos, que los acreedores que hayan cumplido sus obligaciones contractuales y legales tengan derecho a intereses legales de demora, pero no la obligación de velar por que los poderes públicos observen efectivamente esos plazos.

49 Esta conclusión no se ve afectada en modo alguno por la sentencia de 16 de febrero de 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), invocada por la República Italiana.

50 En efecto, es preciso comenzar recordando que esa sentencia, que atañe a un «mecanismo [nacional] extraordinario de financiación para el pago a proveedores», de duración limitada, destinado a hacer frente a la morosidad acumulada por los poderes públicos debido a la crisis económica, no tiene por objeto la interpretación del artículo 4, apartados 3 y 4, de la Directiva 2011/7, sino, en esencia, la del artículo 7, apartados 2 y 3, de esta, relativo a las cláusulas contractuales y prácticas abusivas en materia de intereses de demora.

51 A continuación, cabe indicar que, al considerar, en los apartados 31 y 36 de dicha sentencia, que, para ajustarse a la Directiva 2011/7, la renuncia a los intereses de demora y a la compensación por los costes de cobro por parte del acreedor de un poder público no solo debe haber sido libremente consentida, sino que, además, debe tener como contrapartida el pago «inmediato» del importe principal del crédito, el Tribunal de Justicia subrayó, como ha señalado la Comisión, la importancia preponderante que los Estados miembros deben conceder, en el contexto de esta Directiva, al pago efectivo y rápido de tales importes.

52 Contrariamente a lo que sostiene la República Italiana, no puede deducirse de esa misma sentencia que el Tribunal de Justicia autorizara el pago sistemáticamente atrasado de las deudas comerciales de los poderes públicos a los acreedores que no hubieran renunciado a los intereses de demora y a la compensación por los costes de cobro.

53 A la luz de las consideraciones anteriores, procede señalar que el artículo 4, apartados 3 y 4, de la Directiva 2011/7 debe interpretarse en el sentido de que exige que los Estados miembros velen por que sus poderes públicos observen efectivamente los plazos de pago contemplados en él.

54 En segundo lugar, habida cuenta de la alegación de la República Italiana expuesta en el apartado 34 de la presente sentencia, debe determinarse si el hecho de que los poderes públicos superen tales plazos de pago puede constituir un incumplimiento de las obligaciones que incumben a los Estados miembros de que se trate en el sentido del artículo 258 TFUE.

55 A este respecto, procede recordar que, en principio, cabe declarar la existencia de un incumplimiento de un Estado miembro con arreglo al artículo 258 TFUE cualquiera que sea el órgano de dicho Estado cuya acción u omisión haya originado el incumplimiento, incluso cuando se trate de una institución constitucionalmente independiente [sentencias de 5 de mayo de 1970, Comisión/Bélgica, 77/69, EU:C:1970:34, apartado 15; de 12 de marzo de 2009, Comisión/Portugal, C-458/07, no publicada, EU:C:2009:147, apartado 20, y de 4 de octubre de 2018, Comisión/Francia (Rendimientos del capital mobiliario), C-416/17, EU:C:2018:811, apartado 107].

56 En el presente asunto, la República Italiana no refuta que los incumplimientos alegados por la Comisión provengan de sus poderes públicos, en el sentido del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2011/7. Esta disposición, para definir el concepto de «poderes públicos», se remite a la definición del

concepto de «poderes adjudicadores» dada, en particular, en el artículo 1, apartado 9, de la Directiva 2004/18, en aras de la coherencia de la legislación de la Unión, tal como se indica en el considerando 14 de la Directiva 2011/7.

57 Es preciso señalar que admitir la alegación de la República Italiana de que los poderes públicos no pueden generar la responsabilidad del Estado miembro al que pertenecen cuando actúan en una operación comercial al margen de sus prerrogativas públicas equivaldría a privar de efecto útil a la Directiva 2011/7, en particular a su artículo 4, apartados 3 y 4, que, precisamente, impone a los Estados miembros la obligación de velar por que se observen efectivamente los plazos de pago establecidos en este artículo en aquellas operaciones comerciales en las que el deudor sea un poder público.

58 En tercer lugar, por lo que respecta a la existencia del incumplimiento alegado por la Comisión a la luz del artículo 4, apartados 3 y 4, de la Directiva 2011/7, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como esta se presentaba al final del término señalado en el dictamen motivado (sentencia de 18 de octubre de 2018, Comisión/Reino Unido, C-669/16, EU:C:2018:844, apartado 40 y jurisprudencia citada), es decir, en el presente asunto, el 16 de abril de 2017.

59 A este respecto, del último informe bimestral presentado por la República Italiana a la Comisión, de 5 de diciembre de 2016, se desprende que el plazo medio de pago de los poderes públicos durante el primer semestre de 2016 fue de 50 días (47 días si se adopta la media ponderada de los datos), lo que se calculó sobre la base de las operaciones realizadas por más de 22 000 poderes públicos, que correspondían a aproximadamente 13 millones de facturas recibidas por ellos.

60 Además, en su respuesta al dictamen motivado y en los anexos de esta, la República Italiana indicó que, para el conjunto del año 2016, los plazos medios de pago ascendían a 41 días para los poderes públicos no pertenecientes al sistema nacional de salud y a 67 días para los pertenecientes a él, lo que se calculó sobre la base de las facturas recibidas por todos los poderes públicos durante ese año (más de 27 millones).

61 En cuanto a la alegación de la República Italiana según la cual procede apreciar el incumplimiento sobre la base del plazo medio de morosidad y no del plazo medio de pago, baste con señalar que, en cualquier caso, de la respuesta al dictamen motivado y de los anexos de esta, mencionados en el apartado anterior, se desprende que, durante 2016, los plazos medios de morosidad fueron de 10 días para los poderes públicos no pertenecientes al sistema nacional de salud y de 8 días para los pertenecientes a él.

62 Estos datos, junto con los facilitados por la República Italiana desde el inicio del procedimiento administrativo previo, que abarcan un período de tiempo ininterrumpido, demuestran que el plazo medio en el que los poderes públicos italianos en su conjunto han efectuado pagos como contraprestación en sus operaciones comerciales ha superado los plazos de pago contemplados en el artículo 4, apartados 3 y 4, de la Directiva 2011/7.

63 A este respecto, ha de subrayarse que la República Italiana no discute el hecho de que sus poderes públicos, en su conjunto, hayan superado esos plazos en promedio ni sostiene que analizar tales datos con otros métodos hubiera permitido determinar el cumplimiento de dichos plazos. No obstante, recalca, por un lado, que una serie de medidas adoptadas desde 2013 han contribuido a una disminución paulatina de la morosidad y, por otro lado, que solo puede declararse el incumplimiento si se conculcan de manera grave, continua y sistemática las obligaciones impuestas por el artículo 4 de la Directiva 2011/7, lo que, según ella, no ha ocurrido en el presente asunto.

64 Sin embargo, tales consideraciones no pueden excluir la existencia, al expirar el plazo señalado en el dictamen motivado, de un incumplimiento por parte de este Estado miembro de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 3 y 4, de la Directiva 2011/7 (véase, por analogía, la sentencia de 4 de marzo de 2010, Comisión/Italia, C-297/08, EU:C:2010:115, apartados 77 y 78). Además, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que el recurso por incumplimiento es de naturaleza objetiva y, por consiguiente, se considera que existe un incumplimiento de las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud del Derecho de la Unión independientemente de la frecuencia o importancia de las situaciones censuradas (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de enero de 2003, Comisión/Dinamarca, C-226/01, EU:C:2003:60, apartado 32 y jurisprudencia citada).

65 En consecuencia, el hecho, aun cuando resultase probado, de que la situación relativa a la morosidad de los poderes públicos en las operaciones comerciales comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2011/7 esté mejorando no obsta para que el Tribunal de Justicia declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión [véase, por analogía, la sentencia de 24 de octubre de 2019, Comisión/Francia (Superación de los valores límite de dióxido de nitrógeno), C-636/18, EU:C:2019:900, apartado 49].

66 Habida cuenta del conjunto de consideraciones anteriores, procede declarar que la República Italiana, al no velar por que sus poderes públicos observen efectivamente los plazos de pago establecidos en el artículo 4, apartados 3 y 4, de la Directiva 2011/7, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de esas disposiciones.

Costas

67 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión la condena en costas de la República Italiana y al haber sido desestimados los motivos formulados por esta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

1) **Declarar que la República Italiana, al no velar por que sus poderes públicos observen efectivamente los plazos de pago establecidos en el artículo 4, apartados 3 y 4, 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, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de esas disposiciones.**

2) **Condenar en costas a la República Italiana.**

Firmas