

**INFORME**

**DE LA CÁMARA DE COMERCIO DE ESPAÑA RELATIVO AL**

**NUEVO REGLAMENTO EUROPEO SOBRE MOROSIDAD EN**

**TRANSACCIONES COMERCIALES**

Diciembre de 2023

**1. Introducción**

A iniciativa del Ministerio de Industria y Turismo, se ha abierto trámite de consulta pública 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.

La regulación en este ámbito contribuye a crear un entorno empresarial más justo, con el fin de mejorar los hábitos de los agentes comerciales en lo respectivo a los periodos de pago. Lo cierto es que la proporción de empresas que han sufrido retrasos en los pagos ha seguido siendo elevada en los últimos años, lo que demanda una revisión de la normativa actual. Esta reforma legislativa debe ser un impulso para el desempeño de las empresas, por lo que es importante evitar incluir elementos restrictivos y garantizar su adecuación a la realidad de los distintos sectores.

La Cámara de Comercio de España, como organismo cuyo objeto es la defensa del interés general del país en virtud de la Ley 4/2014, estima oportuno dar a conocer su opinión al respecto de esta propuesta de Reglamento Europeo, como ya hiciera en el pasado sobre la legislación previa en esta área.

## 2. Valoración global

La Cámara de España valora de manera positiva revisar el marco normativo en el que las empresas operan, que contribuya a crear un entorno más favorable al desarrollo de la actividad empresarial. En este sentido una revisión de la Directiva europea vigente sobre morosidad, debido a la situación actual de incumplimiento habitual de la misma y de frecuentes retrasos en los pagos, es positivo. No en vano, los retrasos en los pagos suponen un escollo para las empresas, puesto que les privan de liquidez y de recursos para acometer actuaciones productivas. Esto a su vez frena el crecimiento empresarial y deja a las compañías con menos capacidad para invertir en áreas como la digitalización, la sostenibilidad o la internacionalización, lo cual repercute en el potencial económico del país.

Como se ha mencionado en los párrafos introductorios, la Comisión Europea inició a comienzos del año 2023 un procedimiento de consulta pública de cara a la confección de una nueva Directiva europea para luchar contra la morosidad. Finalmente, se ha propuesto la aprobación de un Reglamento, en lugar de una Directiva. Estos dos tipos de normas jurídicas difieren en su aplicación, ya que una Directiva debe ser traspuesta a la legislación nacional antes de ser aplicable, mientras que un Reglamento es de aplicación directa en todos los Estados de la Unión una vez se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea, sin necesidad de norma jurídica de carácter interno. Esta circunstancia pone de manifiesto el calado de la nueva normativa sobre morosidad, que tendrá efecto inmediato en España una vez se apruebe.

Actualmente, está en vigor la Directiva de Morosidad del año 2011, que establece un plazo máximo de pago de 60 días para empresas y 30 días para las Administraciones públicas, y que, sin embargo, no se cumple en España, donde de modo recurrente el periodo medio de pago es superior a los 60 días.

La propuesta legislativa europea propone, además de transformar la Directiva en Reglamento, una serie de modificaciones en el contenido. En este sentido, cabe destacar la reducción del plazo máximo de pago para transacciones entre empresas, de 60 a 30 días. Asimismo, se eliminará la excepción que existe en la Directiva vigente, que permite pagar en un tiempo superior al plazo máximo si no es “extremadamente injusto” para los acreedores. Se elaborará un listado de casos específicos para constatar claramente qué se denomina “extremadamente injusto”. Además, los

Estados miembro deberán crear organismos que se aseguren de la aplicación de la norma, así como promover la resolución alternativa de disputas relacionadas con impagos, entre otros cambios.

**Por ello, si bien la Cámara de España respalda la decisión de reformar la Directiva en vigor si supone mejorar el contexto en el que el tejido empresarial se desenvuelve, la propuesta de Reglamento incluye algunos elementos excesivamente restrictivos y potencialmente perjudiciales para el marco de relación comercial entre las empresas, y que en última instancia podrían ir en detrimento de la competitividad de las empresas y del bienestar colectivo. Entre otras cuestiones, debe destacarse que el nuevo plazo máximo de 30 días para realizar pagos en todas las transacciones comerciales es muy restrictivo.** En todo caso, elementos que se detallan de modo más concreto en el siguiente apartado.

### **3. Observaciones específicas**

Adicionalmente a la valoración general, a continuación se presentan una serie de observaciones específicas a tener en consideración en el futuro Reglamento europeo sobre morosidad en las transacciones comerciales, actualmente en fase de consulta pública.

- En primer lugar, **la Cámara de España considera que no debería establecerse un periodo máximo de pago de 30 días para todas las transacciones comerciales.**

La medida propuesta no es lo suficientemente específica, ya que interfiere con las transacciones entre empresas que funcionan eficazmente y en las que un plazo más amplio es práctico para ambas partes.

En particular, la acción legislativa para lograr pagos puntuales no debería comprometer la posibilidad de que las partes involucradas en las negociaciones de contratos acuerden condiciones de pago más dilatadas. La Cámara de España subraya que la propuesta no tiene en cuenta la realidad sobre el terreno y corre el riesgo de socavar relaciones contractuales duraderas. En este sentido, es importante considerar la opinión de las empresas, puesto que una proporción importante de ellas prefiere mantener la norma actual en cuanto al plazo límite de pago.

Además, previsiblemente la lucha contra la morosidad, elemento que da título a la propuesta y que justifica la intervención regulatoria, no se verá beneficiada al reducir el plazo máximo de pago a 30 días. Al contrario, la eliminación de la libertad de contratación puede, de facto, desembocar en mayor morosidad si se fuerza a trabajar con unos plazos que no se corresponden con la naturaleza de los negocios. Por lo tanto, es importante distinguir entre la lucha contra la morosidad y el establecimiento de periodos de pago adecuados. La morosidad ocurre cuando el periodo de pago acordado no se cumple, pero no tiene que ver con el establecimiento de un periodo más o menos extendido entre las partes.

Adicionalmente, la normativa debería tener en cuenta las características singulares de los diferentes sectores de actividad. Algunos aspectos, como el plazo límite de pago, no se acoplan a la realidad de todos los ámbitos de actuación empresariales, y algunos de ellos, como el comercio minorista, se ven especialmente afectados.

El comercio minorista, cuando tiene flexibilidad en los plazos, puede cumplir mejor con su función de poner los artículos a disposición del mercado cuando éste lo demanda, gestionando el inventario, incluidos los productos que menos se venden, los estacionales, o los de nicho. Esto se traduce en beneficios para el consumidor, para la competitividad de las empresas y para la resiliencia de la economía del país.

La propuesta planteada de cambio normativo pretende trasladar liquidez de unas empresas a otras, pero no se ha realizado un análisis de impacto profundo previo a su diseño, y previsiblemente privará de liquidez a las empresas de comercio minorista. Para compensar este vacío de liquidez, las empresas recurrirán a la financiación de balance, cuyo coste es superior a la actual financiación de cadena de suministro, perdiendo así optimización financiera y rompiendo las dinámicas de colaboración intensa entre proveedor y cliente que la financiación de cadena de suministro permite. Es importante tener en cuenta que no todas las empresas situadas al final de la cadena de suministro pueden asumir la gestión de la liquidez en 30 días.

Todos estos motivos determinan que en España exista una norma específica que reconoce estas necesidades propias del comercio minorista (Ley 7/1996 de Ordenación del comercio minorista). Esta Ley establece un régimen específico, más flexible, adaptado al periodo de rotación de los productos, respetando la libertad de pactos para tipos específicos de bienes, pero estableciendo un régimen de garantías que se prevén expresamente.

El plazo general de pago es de 30 días desde la recepción de las mercancías, pero para productos que no sean frescos, perecederos, ni de alimentación y gran consumo, el plazo se sitúa en 60 días, permitiéndose pactar plazos superiores en ciertas condiciones. Esta Ley ha derivado en efectos favorables desde su implementación, sin generar conflictividad y siendo asumida por las partes como un marco adecuado a las singularidades y necesaria flexibilidad del sector minorista.

Por ello, la Cámara de España considera que este sistema debería seguir teniendo plena vigencia, lo que supondría la supresión o modificación del Artículo 3 de la actual propuesta de Reglamento.

- Otro aspecto a considerar es **el límite del tiempo que las empresas pueden dedicar a verificar, inspeccionar y detectar defectos en bienes y servicios**. La medida propuesta no contempla casos en los que son necesarios períodos más dilatados, como ocurre en transacciones de gran volumen, proyectos técnicamente exigentes o en la construcción y montaje de edificios y estructuras o equipos tecnológicos complejos. Una vez finalizados, los procesos de prueba, inspección, eliminación de defectos y aceptación final pueden requerir objetivamente un período superior a 30 días. Si bien una disposición de este tipo podría en algunos casos reducir la incertidumbre, sin duda es necesaria una mayor flexibilidad para captar las complejidades de las distintas actividades.
- Por otro lado, en lo relativo a los casos donde se contempla una ampliación del periodo de pago, parece necesario precisar qué es lo que se entiende como **“extremadamente injusto”**. Con la Directiva actual, se permite superar el plazo límite de pago en casos que no sean extremadamente injustos. En este sentido, la Cámara de España respaldaría la intención de sustituir este concepto

ambiguo por una lista de prácticas nulas de pleno derecho, en virtud del artículo 9 del Reglamento propuesto.

Por otro lado, la Cámara de España considera que la Directiva actual, al incluir una disposición de este tipo relativa al término "extremadamente injusto", pese a ser una fórmula poco precisa, permite un marco jurídico contractual adaptado a las circunstancias de cada caso individual. Además, desde una perspectiva jurídica, el artículo 9 del Reglamento propuesto será difícil de aplicar. La razón de ello se encuentra en la imposibilidad de declarar nulas prácticas como, por ejemplo, lo detallado en el artículo 9(1)(d) acerca de "retrasar o impedir intencionalmente el momento de enviar la factura".

- La propuesta de Reglamento sobre morosidad en transacciones comerciales, intenta proteger a las **entidades subcontratadas en obras públicas**, requiriendo a los contratistas que proporcionen pruebas a las entidades correspondientes de que han pagado en tiempo y forma acordes a la legislación. Sin embargo, esta disposición corre el riesgo de derivar en un impacto considerable en los proveedores que utilizan el pago de la autoridad contratante para pagar a las empresas subcontratadas. En términos prácticos, este mecanismo sólo debería ser aplicable si el poder adjudicador cumple con su obligación de pago al contratista de acuerdo con el límite de 30 días propuesto para las transacciones de entidades públicas a empresas.

Además, la estipulación de notificación obligatoria da como resultado un desequilibrio, ya que no existen mecanismos automáticos comparables para la morosidad en las transacciones G2B (Gobierno a Empresas). Así, los pagos en los contratos de obras públicas deberían controlarse en las primeras etapas si se quieren garantizar pagos más puntuales por parte del sector empresarial.

- En relación con **la creación de entidades nacionales que supervisen el cumplimiento de la normativa**, la Cámara de Comercio de España expresa su preocupación por el elevado coste que esto puede suponer, así como por las duplicidades que se generarán entre esta nueva institución y el actual sistema judicial. Además, es importante destacar que el sector público ha venido incurriendo en retrasos en los pagos sin que las autoridades competentes hayan actuado, por lo que no es previsible que otra nueva institución de la misma naturaleza pública sea una solución a este problema.

En caso de crearse este nuevo organismo, la Cámara de Comercio de España, en su compromiso con la simplificación administrativa y la reducción de cargas burocráticas, sugiere que no tenga potestad para iniciar sus propias investigaciones de oficio, puesto que estas supondrían más obligaciones de información y costes de cumplimiento. Por lo tanto, sería preferible que estos procedimientos comiencen únicamente cuando haya una denuncia por morosidad. Por otra parte, estas autoridades tendrían acceso a información comercial sensible para las empresas, por lo que es fundamental que actúen con la máxima confidencialidad.

- En lo que respecta a las **sanciones en caso de impago**, la Cámara de Comercio de España propone que las empresas implicadas puedan acordar eliminar el pago de intereses si así lo estiman oportuno. El nuevo Reglamento prevé que los intereses se deban generar automáticamente en caso de impago, lo cual suscita preocupación e incertidumbre entre las empresas.
- La **digitalización** debería ser un elemento facilitador de los pagos a tiempo y un potenciador de la seguridad jurídica, a través de la evidencia electrónica. Es crucial promover el uso de herramientas digitales en el mundo empresarial, así como la utilización de transferencias electrónicas y facturas electrónicas. Para lograrlo, es necesario aumentar el conocimiento digital de las empresas, especialmente de las pymes, para lo que las Cámaras de Comercio pueden colaborar mediante actuaciones de sensibilización, información, elaboración de guías de buenas prácticas, o capacitación, entre otras acciones.
- De cara a perfeccionar el diseño de la normativa, cabe destacar la necesidad de que se acompañe de **análisis rigurosos sobre la situación de la morosidad en la Unión Europea**. La morosidad es un aspecto que condiciona la actividad de las empresas y su competitividad, afectando en mayor medida a las empresas de menor dimensión. Por ello, todas las actuaciones dirigidas a ampliar el conocimiento sobre la morosidad resultan de indudable utilidad para diseñar medidas eficientes dirigidas a reducir la morosidad en las pymes y su consecuente impacto.

Estas actuaciones pueden materializarse a través de cuadros de indicadores, estudios por tamaños de empresa y/o sectores, buenas prácticas al respecto,

etc., en el entorno nacional o internacional, entre otras posibilidades. La falta de datos oficiales sobre morosidad en la Unión Europea es un obstáculo para el correcto desarrollo de normas que creen un entorno propicio para el desempeño de la actividad empresarial y la mejora de la competitividad. Por ello, sería de gran utilidad disponer de información comparable entre los Estados miembro, que permita un análisis más profundo e integral de la situación en el ámbito de la morosidad empresarial.

Asimismo, es importante **estudiar ex ante los impactos que cualquier cambio normativo relevante, como la propuesta de Reglamento contra la morosidad en las operaciones comerciales, tendría en las empresas y su actividad, con segmentación en función del tamaño y del sector de actividad al que pertenecen**. En este sentido, a priori, las pymes son las empresas que se ven afectadas en mayor medida por el incumplimiento en los plazos de pago. Además, el sector de actividad de la empresa condiciona, en gran medida, los plazos de pago, debido principalmente a la diferencia en la rotación de los productos por su naturaleza (productos frescos, productos no perecederos...). Por ello, sería necesario realizar ejercicios de simulación previos, con distintos escenarios normativos, para conocer el impacto del futuro Reglamento sobre las empresas en función de la dimensión empresarial y el sector de actividad.

Entre los efectos directos para la economía europea que introduciría la nueva norma, y que deberían ser objeto de análisis previo, destacan:

- El incremento de las importaciones de terceros países que ofrezcan mejores condiciones de pago.
- El favorecimiento de los *marketplaces* internacionales.
- Una menor rotación de productos, mayor dificultad para introducir nuevos productos y un aumento de precios para los clientes.

- Por último, la Cámara de España aboga por incentivar la **resolución alternativa de disputas para casos de morosidad y retrasos en los pagos**. A la luz de procedimientos judiciales largos y costosos, la mediación y el arbitraje se consolidan como dos opciones clave para resolver de forma rápida y satisfactoria las disputas de pago. Esta realidad se refleja en el Artículo 16 de la propuesta de Reglamento, que invita a los Estados de la Unión Europea a promover el uso de mecanismos de resolución alternativa de disputas para resolver litigios entre deudores y acreedores en casos de retrasos en los pagos.

La Cámara de Comercio de España respalda esta proposición y, además, se postula como organismo idóneo para ejercer este papel. Con tal fin, se propone incluir en el citado Artículo 16 una disposición adicional que designe a las Cámaras de Comercio e Industria como organismos encargados de la resolución alternativa de litigios vinculados a la morosidad en las transacciones comerciales, ya que las Cámaras de Comercio son instituciones de referencia, de reconocido prestigio y solidez, representantes del interés general del tejido productivo y con amplia experiencia en la prestación de servicios de mediación y arbitraje empresarial. La Cámara de Comercio de España, como entidad de derecho público, y en representación y coordinación del conjunto de la red cameral del país, puede ejercer este rol de forma objetiva y eficiente, garantizando la confianza entre las partes y contribuyendo a preservar la competitividad del país.

#### **4. Conclusiones**

La morosidad supone un grave problema para la financiación de las empresas, especialmente las pymes, por lo que **una posible reforma de la Directiva actual que disminuya la morosidad en España se considera positiva. No obstante, la Cámara de Comercio de España considera excesivamente restrictivos y potencialmente perjudiciales algunos aspectos del nuevo Reglamento propuesto, como el establecimiento de un límite de 30 días para realizar los pagos en el caso de todas las transacciones comerciales.**

En este sentido, la Cámara de Comercio de España destaca la necesidad de adaptar el Reglamento sobre morosidad en las transacciones comerciales a la realidad de los distintos sectores y actividades, con especial hincapié en el sector del comercio

minorista, que actualmente cuenta con una legislación específica en España valorada positivamente por las empresas del sector.

Por otro lado, la Cámara de Comercio de España demanda que se realicen estudios rigurosos de impacto del Reglamento antes de su aprobación, con el objetivo de conocer su alcance preciso y teniendo en cuenta los distintos escenarios normativos, en función de los tamaños y ámbitos sectoriales de actuación de las empresas afectadas. Igualmente, defiende fomentar la digitalización de los procesos de pago, como elemento que permite agilizar los pagos y generar mayor seguridad.

Por último, la Cámara de Comercio de España considera de importancia la resolución alternativa de disputas comerciales en lo relativo a los retrasos en los pagos y la morosidad, de acuerdo con lo referido en la propia propuesta de Reglamento europeo. Por ello, la Cámara de España se postula como potencial órgano encargado de llevar a cabo esta resolución alternativa de litigios mediante el arbitraje y la mediación empresarial, y sugiere que se incorpore expresamente esta función de las Cámaras de Comercio y entidades de derecho público en el Artículo 16 del nuevo Reglamento.