



Bruselas, 26.8.2016
COM(2016) 534 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación 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

{SWD(2016) 278 final}

1. PROPÓSITO DEL INFORME

De conformidad con el artículo 11 de la Directiva 2011/7/UE, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales¹ (en lo sucesivo, «la Directiva»), la Comisión debe presentar un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva, acompañado de las propuestas adecuadas, a más tardar el 16 de marzo de 2016. Dado que la Directiva es una iniciativa adoptada en el marco del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) de la Comisión², esta evaluación también se inscribe en dicho programa a fin de supervisar el progreso en la aplicación de la Directiva y garantizar que está bien encaminada para lograr los beneficios que de ella se esperan.

Este informe se presenta en respuesta a la exigencia establecida en la Directiva.

2. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA, EFICIENCIA, COHERENCIA, PERTINENCIA Y VALOR AÑADIDO EUROPEO

La Directiva se adoptó el 16 de febrero de 2011, con un plazo de transposición a la legislación nacional de cada Estado miembro de 16 de marzo de 2013.

Los objetivos específicos de la Directiva son los siguientes:

- Que se pague puntualmente a los acreedores y que estos dispongan de medidas que les permitan ejercer plena y eficazmente sus derechos cuando cobren con retraso.
- Establecer medidas estrictas que disuadan a los deudores de pagar con retraso o de establecer condiciones de pago contractuales excesivamente largas.

La Directiva también persigue los siguientes objetivos generales:

- Facilitar el funcionamiento del mercado interior racionalizando las prácticas de pago en toda la UE.
- Desarrollar un marco jurídico y empresarial que propicie la puntualidad de los pagos en las transacciones comerciales para facilitar el acceso de las pymes a la financiación.

En el presente informe se evalúa si la Directiva está bien encaminada para cumplir sus objetivos y se incluyen recomendaciones sobre cómo mejorar su aplicación. Existen tres factores clave que dificultaron la realización de una evaluación ex post definitiva: la reciente entrada en vigor de la Directiva; la dificultad de establecer en qué medida los cambios observados sobre el terreno se debían específicamente a la Directiva; la coyuntura externa, como la crisis financiera y la situación económica de determinados Estados miembros.

Para esta evaluación, la Comisión utilizó:

¹ DO L 48 de 23.2.2011, p. 1, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0007>

² http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_es.htm

- 1) Un estudio externo³ llevado a cabo en 2015, que incluyó:
 - Investigación documental de las legislaciones nacionales que transponen la Directiva y las medidas no coercitivas asociadas, cruzar datos nacionales sobre plazos medios de pago recogidos por organizaciones privadas y demás información de acceso público (por ejemplo, bibliografía académica o fuentes nacionales).
 - Una encuesta representativa realizada en línea, así como una consulta pública con un total de 2 950 respuestas completas.
 - 135 entrevistas con interesados de las autoridades y de las empresas de toda la UE, así como 31 entrevistas de seguimiento.
- 2) Consulta de expertos nacionales y de organizaciones empresariales a escala de la UE en el marco de la reunión del grupo de expertos sobre morosidad⁴ de 24 de noviembre de 2015.
- 3) Quejas, reacciones y peticiones recibidas de las partes interesadas.
- 4) Información públicamente disponible: informes, encuestas, estudios, etc.

La evaluación de la Directiva se realizó teniendo en cuenta cinco criterios: eficacia, eficiencia, coherencia, pertinencia y valor añadido europeo, y reveló los elementos siguientes:

- 1) La Directiva ha aumentado la concienciación sobre el problema de la morosidad y ha hecho que la cuestión ocupe un lugar importante en la agenda política. Debido a sus medidas reforzadas y a los nuevos requisitos para las autoridades en particular, la aplicación de la Directiva ha suscitado gran interés a escala de los Estados miembros. En respuesta, las autoridades de varios Estados miembros están adoptando medidas estructurales y voluntarias que facilitan la aplicación de las disposiciones de la Directiva, a fin de reforzar la normativa que la transpone y abordar cuestiones nacionales específicas en este contexto. Como consecuencia de ello, las empresas conocen cada vez más las normas relativas a la morosidad y, por ende, sus derechos.
- 2) El plazo medio de pago en la UE está disminuyendo lentamente tanto en el sector público como en el privado. No obstante, la evaluación externa ex post puso de manifiesto que las entidades públicas de más de la mitad de los Estados miembros aún no respetan el plazo de 30 días impuesto por la legislación. En algunos de estos casos se están emprendiendo más esfuerzos y la tendencia general ya está mostrando signos de mejora. En el sector privado, con la excepción de unos pocos Estados miembros que registran pobres resultados en este ámbito, parece que los plazos fijados en la Directiva se respetan en general.

³ <http://bookshop.europa.eu/es/ex-post-evaluation-of-late-payment-directive-pbET0415875/>

⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2710>

- 3) Aproximadamente la mitad de los acreedores no ejercen su derecho a reclamar intereses de demora, compensaciones y gastos de cobro, previsto por la Directiva, por temor a dañar sus relaciones comerciales. La evaluación externa también puso de manifiesto que, por la misma razón, numerosas pymes continúan aceptando plazos largos de pago, impuestos por empresas de mayor tamaño. Se trata de un aspecto inherente a la cultura empresarial resultante de las distintas posiciones de las empresas en la cadena de suministro, su tamaño y grado de interdependencia, así como de otros factores como las particularidades de cada sector.
- 4) Hasta la fecha hay pocas pruebas de que la Directiva haya ejercido un efecto mensurable en la liquidez de las empresas y haya facilitado las operaciones transfronterizas. Aun reconociendo que la Directiva hasta ahora no ha tenido ningún efecto importante sobre la puntualidad en los pagos, es probable que se necesite más tiempo para alcanzar estos objetivos generales. Además, debido a las múltiples facetas de la morosidad, seguirá siendo difícil determinar si los cambios observados sobre el terreno se deben exclusivamente a la Directiva o si también dependen de otros factores como, por ejemplo, una mejora general de la situación económica.
- 5) Por una parte, varios factores han contribuido a una aplicación efectiva de la Directiva. Entre ellos se encuentran las medidas adoptadas a nivel nacional (es decir, los códigos de pago sin demora) que han respaldado eficazmente los objetivos de la Directiva. Por otra parte, son útiles los foros para intercambiar las mejores prácticas entre los Estados miembros sobre la manera de luchar contra la morosidad, como el grupo de expertos sobre morosidad. Por último, se consideró útil la sensibilización permanente y el intercambio de conocimientos entre la Comisión y los expertos nacionales.
- 6) Por otra parte, se ha observado que determinados obstáculos pueden dificultar la aplicación efectiva de la Directiva.
 - En lo que respecta a las autoridades, parece que los Estados miembros sometidos a programas de ajuste se enfrentan a dificultades para cumplir lo dispuesto en la Directiva, ya que el pago puntual de las facturas actuales ha de ponerse en relación con el reembolso de la deuda acumulada.
 - Por lo que respecta a las empresas, la Directiva mantiene un cierto grado de flexibilidad en las transacciones entre empresas, lo cual permite que algunas grandes empresas aprovechen su posición de mercado más fuerte para dictar condiciones contractuales abusivas a los proveedores más pequeños. Además, como ya se ha dicho anteriormente, en caso de demora en el pago, las pequeñas empresas no ejercen sus derechos por temor a dañar la relación comercial. Este desequilibrio inherente del mercado no puede remediarse por completo solo con medidas legislativas, sino que podría resultar útil recurrir de forma más sistemática a medidas menos drásticas y a procedimientos extrajudiciales de resolución de conflictos, como la mediación y otros mecanismos alternativos.
 - De la evaluación se desprende que las partes interesadas necesitan claridad sobre cómo interpretar varios conceptos esenciales de la

Directiva, como «manifiestamente abusivo», «expresamente» y «objetivamente justificado a la luz de la naturaleza o las características particulares del contrato». También se consideró poco claro el punto de inicio del cálculo de los plazos de pago.

- La falta de un sistema de supervisión obligatorio común hace que sea muy difícil verificar los progresos realizados a raíz de la aplicación de la Directiva.
- 7) La Directiva está resultando ser un instrumento eficaz en la medida en que se limitan los costes reglamentarios derivados directamente de su aplicación tanto para las empresas como para las autoridades. Entre dichos costes cabe mencionar los de presentación de informes y la carga administrativa, los de transposición y aplicación, y los de medidas voluntarias que respaldan la Directiva. No obstante, los costes relacionados con la aplicación de la Directiva pueden ser más importantes para las empresas, en especial si, para cumplir lo dispuesto en ella, tienen que reducir los plazos de los pagos, lo cual supondría un gran transferencia financiera inicial, que probablemente afectaría a su liquidez. No obstante, se considera que, en última instancia, los costes se compensan globalmente con los beneficios previstos. La evaluación externa estimó que las empresas europeas se ahorran 158 millones EUR de costes financieros por cada día de reducción de los plazos de pago⁵.
 - 8) La Directiva es coherente con otras políticas de la UE dirigidas a crear condiciones equitativas y facilitar la competitividad de las empresas. La legislación se complementa con una serie de reglamentos de la UE relativos al cobro de deudas. Iniciativas como el proceso europeo de escasa cuantía⁶, el proceso monitorio europeo⁷ o el título ejecutivo europeo⁸ proporcionan a los acreedores procedimientos simplificados de cobro de deudas que son plenamente coherentes con las disposiciones de la Directiva.
 - 9) La morosidad sigue siendo un problema muy pertinente e importante para las empresas de la UE. La evaluación externa puso de manifiesto que cuatro de cada cinco empresas siguen sufriendo retrasos en los pagos desde que la Directiva fue incorporada por primera vez a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Si bien la Directiva tiene su importancia en el ámbito de la lucha contra la morosidad, también se necesitan soluciones no coercitivas que pueden abordar asuntos relacionados con el ámbito empresarial, tales como los desequilibrios del mercado, incluidos los que se derivan de las diferentes dimensiones de las empresas.
 - 10) Existe un consenso general en el sentido de que la Directiva genera un importante valor añadido europeo. Las prácticas de pago se han racionalizado en toda Europa, eliminando la incertidumbre, lo que debería

⁵ <http://bookshop.europa.eu/en/ex-post-evaluation-of-late-payment-directive-pbET0415875/> p.59

⁶ Reglamento (CE) n.º 861/2007, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A116028>

⁷ Reglamento (CE) n.º 1896/2006, https://e-justice.europa.eu/content_order_for_payment_procedures-41-es.do

⁸ Reglamento (CE) n.º 805/2004, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A133190>

conducir gradualmente al incremento del comercio transfronterizo. Los Estados miembros, actuando por su cuenta, no podrían haber alcanzado tales objetivos.

3. CONCLUSIONES/RECOMENDACIONES

La Directiva se encuentra en una fase temprana de su ciclo de vida. La mejora de los plazos medios de pago sigue siendo modesta hasta la fecha. Aunque las empresas conocen muy bien los derechos que esta Directiva les otorga, el ejercicio de tales derechos aún no está extendido. Varios factores parecen obstaculizar la aplicación efectiva de la Directiva, como la ausencia de un sistema de supervisión común, la falta de claridad de determinados conceptos esenciales de la Directiva y el desequilibrio en el mercado entre grandes y pequeñas empresas. Sin embargo, la Directiva es coherente con otros actos legislativos y políticas de la UE, sigue siendo pertinente y ha aportado valor añadido europeo.

Sobre esta base, se recomienda que la Directiva se mantenga en su forma actual y que se le conceda más tiempo para permitir que surta pleno efecto. Con el fin de acelerar el impacto hasta ahora positivo de la Directiva, se proponen las siguientes acciones a los Estados miembros que serán adoptadas por la Comisión:

Estados miembros:

- Implantar un sistema o procedimiento para supervisar los avances, presentar informes y publicar información sobre los plazos medios de pago tanto en el sector público como en el privado. La Comisión proporcionará orientaciones para establecer un método común a fin de calcular los plazos de pago y facilitará el intercambio de las mejores prácticas sobre métodos de elaboración de informes en el contexto de las reuniones bianuales del grupo de expertos.
- Hacer que el problema de la morosidad siga ocupando un lugar importante en la agenda política manteniendo la sensibilización sobre este tema a nivel nacional.
- Fomentar el desarrollo y la aplicación de iniciativas de apoyo, como los códigos de pago sin demora, la mediación y los incentivos para el pago puntual (identificación y denuncia pública), etc.

Comisión:

- Realizar estudios específicos en los Estados miembros para determinar cuáles son las mejores prácticas en diferentes sectores que contribuyan a una aplicación más eficaz de la Directiva, hacer balance de los resultados y difundir la información a través de diversos canales.
- Proseguir el intercambio de buenas prácticas y seguir orientando a las partes interesadas de diferentes formas (reuniones de grupos de expertos, notas interpretativas).
- Examinar la posibilidad de recopilar información comparable sobre el funcionamiento de los sistemas judiciales nacionales cuando aplican el procedimiento acelerado de cobro de créditos no impugnados y presentar los resultados en el cuadro de indicadores de la justicia en la UE.

- Evaluar periódicamente el impacto de la Directiva y su éxito a la hora de alcanzar sus objetivos, teniendo en cuenta que algunos efectos pueden tardar más tiempo en materializarse plenamente.