tos deberían desarrollarse de manera acelerada con un mínimo de trámites y de cargas económicas para el acreedor y aplicarse sin límites en cuanto al importe del litigio.

Artículo 5

Intercambios transfronterizos

Es conveniente suprimir las dificultades específicas de los intercambios transfronterizos en materia de pagos. Con este fin, se invita a los Estados miembros a:

a) fomentar una mejor información y formación de las empresas sobre gestión de los plazos de pago transfronterizos;

b) facilitar las modalidades de cobro de los créditos transfronterizos no impugnados. En particular, debería resultar más fácil obtener un título ejecutivo para ese tipo de créditos;

c) por lo que respecta a los procedimientos de solución de litigios y a la ejecución de sentencias, a adoptar todas las medidas necesarias para que se faciliten y aceleren en caso de demoras en los pagos transfronterizos.

Artículo 6

Contratos públicos

Es conveniente que se garantice la disciplina de las entidades adjudicadoras y de las empresas públicas en materia de pagos; estas últimas están definidas en la Directiva 93/38/CEE del Consejo (1). Con este fin, se invita a los Estados miembros a:

a) tomar medidas para sensibilizar a todas las autoridades implicadas sobre las consecuencias que las demoras en los pagos tienen para la salud financiera de los operadores económicos;

b) respetar un plazo de sesenta días para los pagos en el marco de los contratos públicos, sin perjuicio de los plazos más cortos que pudieran estar en vigor.

Los Estados miembros deberían examinar en qué medida pueden reducir los plazos de pago de las administraciones públicas a las empresas y en qué medida pueden simplificar las normas existentes al respecto;

c) establecer procedimientos administrativos precisos, con unos plazos que garanticen la mayor rapidez de los pagos públicos. En concreto, deberían fijarse plazos para realizar los trámites administrativos previos al pago, como puedan ser los procedimientos de recepción en las obras públicas;

d) realizar a todos los niveles controles regulares sobre los plazos de pago de las autoridades públicas; los resultados deberían darse a conocer de forma oficial;

e) prever el pago —simultáneo al pago del principal— de los intereses de demora adeudados en el caso de que se sobrepasen los plazos contractuales, cuando ello sea imputable a las entidades adjudicadoras o empresas públicas. Deberían preverse sistemas de control adecuados para garantizar que las autoridades públicas respeten este principio;

f) adoptar las disposiciones necesarias para garantizar que se realice, en plazos razonables, el pago a los subcontratistas en el marco de los contratos públicos.

Artículo 7

Informe

Con objeto de que la Comisión pueda evaluar los progresos realizados, se invita a los Estados miembros a presentar a la Comisión, antes del 31 de diciembre de 1997, un informe sobre las medidas adoptadas en relación con los principales aspectos de la presente recomendación.

Artículo 8

Destinatarios

Los destinatarios de la presente Recomendación serán los Estados miembros.

(1) DO núm. L 199 de 9-VIII-1993, pág. 84.

COMUNICACIÓN RELATIVA A LA RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN DE 12 DE MAYO DE 1995 RELATIVA A LOS PLAZOS DE PAGO EN LAS TRANSACCIONES COMERCIALES (*) *(DOCE,* núm. C 144, 10-VI-1995)

I. INTRODUCCIÓN

Las pequeñas y medianas empresas (PYME) desempeñan hoy un papel central tanto para el crecimiento como para el empleo dentro de la Unión Europea. En la actualidad, el conjunto de las autoridades gubernamentales y de los interlocutores económicos y sociales reconocen esta importancia a nivel de los Estados miembros y a escala europea.

El Libro Blanco de la Comisión sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo destaca la responsabilidad de los Estados miembros y de la Comunidad en la realización de un entorno favorable para la creación y el desarrollo de las PYME. En concreto, es necesario localizar y reducir las dificultades de tipo jurídico, administrativo, fiscal, financiero o de otro tipo que obstaculicen la existencia de este entorno. Uno de los sectores prioritarios para los que

(*) DO núm. L 127 de 10-VI-1995.

el Libro Blanco preconiza medidas de mejora es el de los plazos de pago.

No es la primera vez que en los medios empresariales se hace sentir la preocupación por los plazos de pago observados en las transacciones comerciales (1), pero en la actualidad en numerosos Estados miembros de la Unión Europea se hace sentir una grave inquietud por la tendencia observada a que las demoras se multipliquen y se agraven.

El segundo Informe del Observatorio Europeo de las PYME confirma la degradación de la disciplina de pago en varios Estados miembros (2). Los plazos de pago, entendidos como la distancia temporal que media entre la entrega de una mercancía o la ejecución de un servicio y el pago correspondiente a dicha prestación, aumentaron en 1993 hasta 66 días de media para las empresas de la Unión Europea. Más de una cuarta parte de las empresas deben esperar más de 90 días para cobrar sus facturas y un 8 % de ellas esperan más de 120 días.

Considerando la situación por Estados miembros, la media más elevada en los plazos de pago se registra en Italia (90 días), mientras que en otros seis Estados miembros la situación se ha deteriorado; los casos más llamativos son los de Alemania (de 34 a 43 días), Bélgica (de 45 a 57 días) y Francia (de 57 a 70 días).

La prolongación de los plazos de pago se explica no sólo por una modificación de los «plazos contractuales» (plazo en el que vence el pago de conformidad con el contrato), sino también por la agravación de las «demoras en el pago» (incumplimiento del plazo legalmente aplicable). Según un reciente estudio (3), los retrasos en el pago registrados en el Reino Unido ascienden a 23 días, es decir, más o menos el doble de la media europea de 13 días. En Italia y Francia, los retrasos medios ascienden, respectivamente, a 20 y 19 días.

Es verdad que siempre ha habido demoras en el pago —principalmente, con motivo de litigios sobre la ejecución del contrato por parte del vendedor— y que las recesiones económicas han tenido un efecto negativo sobre los plazos de pago. Sin embargo, el problema de los plazos y los retrasos en el pago no puede reducirse a un fenómeno puramente coyuntural. De hecho, su carácter estructural se deriva de un recurso sistemático a los retrasos en el pago por parte de determinadas empresas como una práctica normal de gestión de su tesorería. El citado estudio afirma que, a nivel europeo, más de una tercera parte (36,3 %) de los retrasos en el pago tienen carácter intencional, mientras que en el Reino Unido esa cifra asciende al 53,5 % de los casos. Por lo que respecta a los pagos transfronterizos, esas cifras aumentan, respectivamente, al 43 % a nivel europeo y al 60,7 % en el Reino Unido. Asistimos, pues, a un deterioro de la «moralidad» de las empresas, que no dejará de acarrear serios riesgos para el desarrollo de las PYME y el buen funcionamiento del mercado interior (véase más adelante la sección III).

El principal objetivo de la presente Recomendación es doble:

— en primer lugar, luchar contra los retrasos en el pago mediante un marco jurídico que sea suficientemente disuasivo para los morosos y permita hacer respetar los plazos de pago contractuales;

— en segundo lugar, garantizar el mantenimiento de plazos razonables en las transacciones en que haya un desequilibrio en la relación contractual entre las dos partes contratantes (especialmente, las adquisiciones por parte de los poderes públicos o de empresas públicas que tengan derechos especiales o exclusivos).

II. ANTECEDENTES

Durante los últimos años, los servicios de la Comisión han ido realizando consultas detalladas en todos los medios afectados sobre la situación de los distintos Estados miembros en cuestiones de plazos de pago y sobre las medidas que se podrían considerar como deseables, llegado el caso, a nivel comunitario. Esta consulta estuvo basada sobre todo en un Documento de Trabajo que ofrecía un análisis económico de la repercusión de los plazos de pago, exponía el marco jurídico vigente en los Estados miembros y exploraba las distintas opciones que se podrían tener en cuenta para la adopción de iniciativas a nivel comunitario (4).

Se recibieron más de 130 escritos, en los que se reflejaban las posturas de organizaciones profesionales nacionales o europeas, así como las de algunos Estados miembros. Además, los días 7 y 8 de julio de 1993, la Comisión organizó en Bruselas una audición pública sobre el tema de los plazos de pago. Una treintena de organizaciones aprovechó esta ocasión para hacer valer sus puntos de vista.

El Parlamento Europeo también formuló una serie de observaciones sobre el Documento de Trabajo en el marco de su Resolución de 21 de abril de 1993 sobre subcontratación y contratos públicos (5). El 30 de junio de 1993, el Comité Económico y Social emitió un dictamen sobre el Documento (6).

La Comisión anunció una iniciativa al respecto en el Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo (7) y en el Programa Estratégico sobre el Mercado Interior (8).

El Programa Integrado en favor de las PYME (9), aprobado por la Comisión el 25 de mayo de 1994, concede un lugar de importancia a las contribuciones comunitarias para mejorar el entorno jurídico de las empresas. En este contexto, se anuncia una Recomendación sobre los plazos de pago. El Parlamento Europeo ha insistido en su Resolución sobre el Programa Integrado en que la Comi-

(1) La presente Recomendación se ocupa de las adquisiciones realizadas por empresas o por autoridades públicas, pero no de las adquisiciones realizadas por particulares.

(2) Las conclusiones de este Informe en lo relativo a los plazos de pago están basadas en un estudio de Grant Thornton International (1994).

The European Observatory for SMEs, second annual report 1994, European Network for SME. Research.

(3) European Late Payment Survey (1994) de Intrum Justitia.

(4) SEC(92) 2214 final de 28-XI-1992.

(5) Resolución A3-0123/93, PV 07 II, de 21-IV-1993.

(6) DO núm. C 249 de 13-IX-1993.

(7) *Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo*, pág. 14.

(8) COM(93) 256 final de 22-XII-1993.

(9) COM(94) 207 final de 3-VI-1994.

sión presente propuestas con objeto de solucionar el problema de los retrasos en el pago (1).

En su Comunicación sobre el Informe final de la Mesa Redonda de Altas Personalidades del Sector Bancario, adoptada el 28 de octubre de 1994, la Comisión ha confirmado su compromiso de dirigir una recomendación sobre el particular a los Estados miembros (2).

III. JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN COMUNITARIA

En las consultas realizadas por la Comisión en 1993, se confirmó que los plazos de pago constituyen un importante elemento del entorno jurídico y financiero de las PYME. En concreto, una prolongación de estos plazos puede hacer que aumenten las necesidades de tesorería de las empresas, hacer más frágil su equilibrio financiero y originarles elevados costes administrativos. Además, los plazos de pago revisten una indudable importancia para el buen funcionamiento del mercado interior, sobre todo en la medida en que las empresas consideran que las diferencias existentes entre Estados miembros en cuestiones de plazos de pago constituyen un obstáculo para el buen funcionamiento del mercado interior y para que se intensifiquen los intercambios intracomunitarios y especialmente para la participación de las PYME en dichos intercambios. Así pues, el mantenimiento de los plazos de pago es una condición fundamental tanto para la competitividad de las empresas como para el éxito del mercado interior.

Las PYME vacilan a la hora de lanzarse al comercio transnacional sabiendo que deberán enfrentarse a plazos de pago más largos, ya que es mucho más difícil conseguir que se salde una deuda en el extranjero que en el propio país. Un reciente estudio (3) demuestra, efectivamente, que los plazos y los retrasos en el pago suelen ser más elevados para las exportaciones que para las transacciones domésticas.

En lo que se refiere a los contratos públicos, los plazos de pago especialmente dilatados de algunas administraciones u organismos públicos impiden que se logre una apertura real de dichos contratos y que aumente la participación de las PYME. Además, las organizaciones empresariales consideran que el aumento de competencia en la Comunidad podría conducir a una escalada de los plazos de pago que se traduciría en una degradación posterior y minaría la salud financiera de las empresas.

Es cierto que las causas de los retrasos en el pago son múltiples. Determinados obstáculos, como las dificultades financieras del deudor o los litigios relativos a la calidad o cantidad del producto o servicio, son difíciles de evitar. En cambio, se pueden adoptar medidas contra los retrasos en el pago provocados por la mala voluntad del deudor o la mala gestión del crédito. A nivel europeo, la gestión ineficaz y los retrasos intencionados explican más del 56 % de los retrasos en el pago para las transacciones domésticas y el 64 % de los retrasos en el pago relativos a las exportaciones (4).

(1) Resolución A4-0022/94, PV 28 II, de 24-X-1994.
(2) COM(94) 435 final de 28-X-1994.
(3) European Late Payment Survey (1994) de Intrum Justitia.
(4) Ídem.

Muchas de las medidas que podrían adoptarse contra los retrasos son de tipo práctico. Por ejemplo, pueden emprenderse acciones de formación e información para mejorar la gestión del crédito en las PYME. No obstante, este tipo de medidas prácticas no bastan para luchar contra los retrasos intencionados. Estos últimos se derivan del hecho de que el crédito interempresarial es más ventajoso para el deudor que un préstamo bancario. Para corregir esta situación y hacer respetar los plazos contractuales se imponen medidas de tipo jurídico.

El argumento de que la experiencia en determinados Estados miembros demostraría que las medidas de tipo jurídico no pueden ayudar a compensar la correlación de fuerzas entre las partes no puede aceptarse. En realidad, la cuestión fundamental estriba en saber si el conjunto de estas medidas ha sido suficientemente disuasivo para los malos pagadores. En los países escandinavos, que han introducido un conjunto coherente de tales medidas, es donde mejor se garantiza el respeto de los plazos contractuales. La experiencia de estos países muestra además que la introducción de dichas medidas no ha ocasionado plazos contractuales más largos ni obstáculos para el desarrollo del comercio.

Como han demostrado las consultas realizadas por la Comisión, la inactividad de algunos Estados miembros frente a los malos pagadores podría obstaculizar el buen funcionamiento del mercado interior (en concreto, penalizando a las empresas de otros Estados miembros); el mismo efecto se da cuando hay divergencias importantes entre las medidas nacionales. Así pues, la falta de armonización entre las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de plazos de pago constituye un obstáculo para el buen funcionamiento del mercado interior. Por esta razón, se imponen medidas para facilitar los intercambios transfronterizos mediante el establecimiento de garantías mínimas comunes a todos los operadores de la Comunidad y contribuir, de esta manera, a sacar el máximo provecho de las posibles ventajas del mercado interior.

IV. COMENTARIO DE LOS ARTÍCULOS

Artículo 1. Objetivos

La Comisión propone que se adopte una Recomendación, que es la forma jurídica menos obligatoria para alcanzar el objetivo fijado. La Recomendación enuncia principios y métodos para mejorar los plazos de pago invitando a los Estados miembros a que adopten las medidas más adaptadas, en función de su propio marco jurídico.

Ya desde el principio, la Comisión no ha examinado únicamente medidas de tipo legislativo, sino también medidas de índole práctica, y ha llegado a la conclusión de que sólo un «paquete» de medidas de ambas categorías podría contribuir a mejorar la situación en materia de pagos en la Comunidad.

De esta manera, en la práctica, las consultas han confirmado la importancia que se debe conceder a las acciones de formación e información de las empresas, especialmente en el área jurídica y en la de técnicas de gestión financiera en las PYME.

En cuanto al aspecto jurídico de los plazos de pago, se podrían introducir tres tipos de mejoras:

— *Aumentar la transparencia en las relaciones contractuales*

Garantizar la transparencia de las condiciones de pago en los documentos comerciales, permitiendo a cada parte contratante saber con precisión cuándo vence el pago y qué consecuencias podría tener una demora. De esta manera se contribuiría a prevenir las demoras en los pagos, lo que es, si cabe, más necesario en los intercambios transnacionales, ya que existen pocos «usos» que puedan servir de referencia.

— *Aumentar el equilibrio de las relaciones contractuales*

Muchas de las organizaciones consultadas, a pesar de estar muy apegadas al mantenimiento de la libertad contractual en materia de fijación de los plazos de pago, han destacado que esta libertad sigue siendo teórica al no existir mecanismo alguno que compense el desequilibrio existente entre las partes contratantes. Estos desequilibrios se producen principalmente en las relaciones entre grandes y pequeñas empresas, entre subcontratante y subcontratistas o entre autoridades públicas y empresas privadas.

— *Reforzar los elementos disuasorios para los morosos*

Las consultas han puesto de relieve el hecho de que, en medios empresariales, se concede una gran importancia a que se garantice el respeto de los contratos y se considera que el marco jurídico existente no es lo suficientemente disuasivo para los morosos. Incluso, al contrario, en la mayoría de los Estados miembros, los morosos pueden disfrutar de ventajas financieras.

Artículo 2. Transparencia, información y formación, IVA

Apartado 1. Transparencia

a) Numerosos problemas de pago se deben a una mala definición de los plazos aplicables en el momento de negociar el contrato entre los socios comerciales. Numerosas transacciones se hacen sin contrato escrito (35% según la encuesta del CBI de 1990). Esto es válido especialmente para las PYME, las cuales, en la mayor parte de los casos, no se comprometen por escrito. En otros casos, los plazos se indican de forma demasiado vaga (por ejemplo, «pago a los 30 días»). No se precisa el momento a partir del cual empieza a contar el plazo (entrega, factura u otro tipo), ni el momento a partir del cual se considera que el pago ha sido efectuado (envío o recepción de un cheque, cargo en la cuenta del deudor o ingreso en la del acreedor). A veces, también se plantea el problema de indicaciones contradictorias entre las condiciones generales de venta del vendedor y las condiciones generales de compra del comprador.

Con objeto de garantizar la transparencia mínima y necesaria, conviene fomentar el que se indique claramente en cada contrato no sólo el plazo aplicable, sino también la fecha precisa en que debe efectuarse el pago. De esta manera se pueden evitar impugnaciones o conflictos de interpretación que retrasen inútilmente los pagos. De hecho, en Francia, a tenor de lo dispuesto en la Ley de 31-XII-1992, es obligatorio hacer esta indicación en la factura (la omisión está penalizada con una multa de 100.000 francos franceses).

Como se realizan numerosas transacciones sin contrato escrito, es necesario que la legislación prevea, subsidiariamente, un plazo legalmente aplicable en caso de que no exista contrato escrito. En Dinamarca, Noruega y Suecia, donde la legislación contempla este tipo de norma (1), se observa una mayor disciplina en el pago.

b) También es importante entenderse claramente desde el principio sobre las consecuencias económicas que puedan tener las demoras en el pago. No siempre es suficiente como medio de disuadir al deudor hacer en las condiciones generales de venta una vaga mención de los intereses por demora.

c) Con objeto de evitar negligencias en los trámites de comprobación de las mercancías o servicios, o bien protestas malintencionadas, destinadas a retrasar un pago, será útil que se contemple, como existe ya en algunos Estados miembros, un plazo máximo tras la entrega, después del cual se considerará implícita la aceptación por parte del destinatario. Este tipo de protestas son frecuentes para retrasar la obtención de un título ejecutivo, especialmente en el caso de procedimientos conminatorios que obligan al pago.

d) En una encuesta realizada por la Comisión en 1992 sobre los plazos de pago aplicables en el marco de los contratos públicos se puso de manifiesto que los plazos varían en función del tipo de contrato (suministros, servicios u obras), del nivel administrativo (Estado, colectividad descentralizada, establecimiento público, etc.) y del tipo de pago (anticipo, pago a cuenta, saldo). A menudo las indicaciones de inicio y finalización de los plazos son imprecisas.

Las Directivas comunitarias sobre contratos públicos (2) prevén generalmente que se mencionen las «modalidades principales de financiación y pago y/o las referencias a los textos que las regulan». Es importante que esta obligación de transparencia se respete plenamente. No obstante, los Estados miembros interpretan esta disposición de formas distintas y, con frecuencia, los plazos de pago no figuran en la licitación y sólo pueden calcularse a partir de referencias a los textos que los regulan. Esta circunstancia supone una falta de transparencia, lo cual hace que para las empresas sea difícil fijar el precio de la oferta, especialmente cuando se trata de empresas de otro Estado miembro. Además, se realiza un gran número de pagos por importes inferiores a los umbrales previstos en las Directivas comunitarias.

Con objeto de reforzar la transparencia en las relaciones contractuales, sería conveniente que, en el caso de los contratos públicos (3), los anuncios y pliegos de cláusulas indiquen claramente los plazos y calendarios de pago practicados por las entidades

(1) A falta de plazo de pago en el contrato, éste se fija en 30 días a partir de la fecha de facturación y, a falta de factura, en 30 días a partir de la solicitud de pago por parte del acreedor.

(2) Directivas 93/36/CEE, 93/37/CEE, 93/38/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993; DO núm. L 199 de 9-VIII-1993.

(3) En este contexto, los contratos públicos se definen en sentido amplio (véanse los comentarios relativos al artículo 4).

adjudicadoras. De esa forma, la obligación de transparencia se aplicará sin discriminación a los operadores privados y públicos.

Apartado 2. Información y formación sobre gestión

La información y la formación de las empresas pueden desempeñar un importante papel en la mejora de las prácticas de pago. Todos los agentes interesados en el desarrollo de las empresas pueden contribuir a este esfuerzo y, especialmente, las federaciones profesionales y organismos consulares. En su Dictamen de 30 de junio de 1993, el Comité Económico y Social consideró prioritarias las acciones de información y de formación.

Apartado 3. Impuesto sobre el valor añadido

Los plazos de pago tienen un efecto negativo sobre la tesorería de las empresas. Y estos problemas pueden agravarse, concretamente para las PYME, con la prefinanciación del IVA sobre las transacciones que no le han sido pagadas todavía. De hecho, actualmente, el IVA se percibe casi siempre antes de que la empresa vendedora haya recibido el pago de su cliente.

La sexta Directiva del Consejo en materia de IVA (1) contempla dos tipos de medidas que permiten aliviar, por lo menos para las pequeñas empresas, este problema de prefinanciación del IVA por parte de las empresas.

a) El apartado 2 del artículo 10 de la sexta Directiva contempla la posibilidad de que los Estados miembros no exijan el IVA hasta el momento en que se cobre el precio.

Algunos Estados miembros aplican esta disposición con objeto de reducir las exigencias contables que pesan sobre las PYME y, a la vez, consiguen evitarles la prefinanciación del IVA. Así, el Reino Unido introdujo en 1987 un «Cash Accounting Scheme» cuyo umbral de aplicación se ha subido recientemente a un volumen de negocios de 350.000 libras esterlinas (445.000 ecus) mientras que en Alemania se ha adoptado una medida similar para las pequeñas empresas que tengan un volumen de negocios inferior a 250.000 marcos alemanes (130.000 ecus) y se está discutiendo actualmente un aumento de ese umbral. Francia, por su parte, aplica la «regla de cobro» al sector servicios independientemente del tamaño de las empresas. Deberá animarse a los demás Estados miembros a plantearse la introducción de un sistema de ese tipo, por lo menos para las pequeñas empresas.

b) Una manera complementaria de atenuar los efectos negativos para la tesorería de las empresas que padecen largos plazos de pago sería permitir, por lo menos a las pequeñas empresas, que hagan sus declaraciones de IVA anualmente. Debería incitarse a los Estados miembros, que aún no han introducido esta norma, a prever una medida de este tipo, que permite, además, el apartado 4 del artículo 22 de la sexta Directiva del Consejo en materia de IVA.

(1) Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, publicada en el DO núm. L 145 de 13-VII-1977, pág. 1.

Artículo 3. Compensación en caso de demoras en el pago

El incumplimiento de los plazos convenidos suele derivarse de un desequilibrio en las relaciones entre las partes contratantes. La ley puede ayudar a compensar este desequilibrio reforzando los medios de disuasión para los morosos. Una mayoría de empresas considera que el marco jurídico actual no es lo suficientemente disuasorio para los morosos. Por el contrario, en la mayoría de los Estados miembros, los morosos disfrutan de auténticas ventajas económicas en comparación con los buenos pagadores (tipos de interés muy bajos para pagos retrasados, lentitud de los procedimientos judiciales, etc.).

Con objeto de contribuir a una solución a este problema, conviene adoptar medidas en los siguientes ámbitos:

a) Las modalidades de obtención de los intereses de demora varían ampliamente de un Estado miembro a otro, lo que repercute en la índole más o menos disuasoria de los mismos. Sería deseable para las empresas de la Comunidad que se generalizase el derecho automático a percibir intereses por demora sin trámite alguno.

En algunos Estados miembros, si no se ha previsto expresamente en el contrato, este derecho debe ser reconocido por los tribunales en cada caso concreto. En otros, sólo se puede hacer valer el derecho tras haber enviado un requerimiento de pago. Asimismo, la delimitación del momento a partir del cual empiezan a contar los intereses también obedece a normas distintas según los Estados miembros (2), que no garantizan siempre una compensación adecuada en caso de retrasos en el pago.

Es importante que exista la posibilidad de reclamar los intereses de manera automática e independientemente del principal. En efecto, en el caso contrario, bastaría que el deudor realizase el pago del principal justo antes del juicio para que el acreedor perdiese todos los derechos sobre los intereses. De esta manera, una empresa que regularmente saldase sus deudas con demora se vería ante la amenaza de que sus acreedores emprendiesen una acción judicial por la totalidad de los intereses adeudados (en función de los plazos de prescripción de las deudas). Algunas organizaciones han sugerido también que aparezcan obligatoriamente en los balances de la empresa las deudas que ésta haya contraído en concepto de intereses de demora.

b) Por otra parte, en algunos Estados miembros el nivel del tipo de interés por demora —aplicable, por lo general, cuando en el contrato no hay una definición expresa— no tiene relación alguna con la realidad de los tipos que se utilizan en el mercado. Convendría establecer la fijación de ese tipo de interés en todos los Estados miembros a un nivel suficientemente disuasivo para los morosos. Dicho tipo debería situarse como mínimo al nivel de los tipos comerciales para los créditos al descubierto. De manera alternativa podría fijarse al tipo de descuento, más un determinado porcentaje para reflejar los tipos comerciales,

(2) Documento SEC(92) 2214 final, III.1.

como es el caso en Suecia y Dinamarca. En Dinamarca, el tipo legal equivale al tipo de descuento más el 5 % y en Suecia, al tipo de descuento con un aumento del 8 %. Así pues, ya no es más ventajoso endeudarse con sus proveedores que hacerlo con su banco en los países en que se respetan mejor los plazos contractuales.

c) Aparte de los intereses, la demora en el pago de una deuda genera considerables gastos para cobrarla, si se tienen en cuenta el personal de la empresa que se debe dedicar a ello, los trámites que hay que llevar a cabo, los gastos que pueden surgir si se recurre a los servicios de una agencia de cobro de deudas, los honorarios de abogados y las costas procesales.

El reembolso de los distintos gastos arriba citados varía mucho de un Estado miembro a otro.

Algunos Estados miembros no permiten la concesión de daños y perjuicios además de los intereses; los gastos judiciales (incluidos los honorarios de los abogados) no siempre son reembolsados (o no lo son suficientemente) a la parte ganadora en el marco de un proceso y no en todos los Estados miembros conceden los tribunales compensaciones por los gastos administrativos ocasionados por el cobro de la deuda.

En Suecia, Noruega y Dinamarca, se contemplan importes fijos para cubrir los gastos en que ha incurrido el acreedor a causa de los retrasos en el pago. En Noruega y Dinamarca, los importes varían en función del valor de la deuda. En Suecia, se contemplan importes específicos en cada fase de los trámites de cobro de deudas. Las agencias de cobro de deudas solicitan generalmente entre el 5 y el 8 % del valor de la factura por sus servicios de cobro, ya que éstos se encuentran en la fase inicial de los procedimientos judiciales (1).

El reembolso de los gastos administrativos ha demostrado su eficacia en Alemania, Dinamarca, Suecia y Noruega, países cuyas prácticas de pago se cuentan entre las mejores. Algunos estudios han demostrado que en algunos Estados miembros existe un vínculo entre la brevedad de los plazos de pago y la eficacia de su sistema judicial.

Artículo 4. Procedimiento de recurso

La existencia de sanciones por demoras en el pago sólo es disuasoria si va acompañada de procedimientos de recurso sencillos, rápidos y poco costosos para resolver los litigios y garantizar al acreedor una compensación equitativa.

Aparte de los procedimientos extrajudiciales, los principales procedimientos de que se dispone actualmente en los Estados miembros para conseguir rápidamente una decisión judicial son procedimientos simplificados para litigios «menores» y los procedimientos conminatorios que obligan al pago.

(1) Los procedimientos judiciales ocasionarán gastos suplementarios al acreedor. Para indemnizar al acreedor por las costas procesales y los honorarios de abogado, un número muy limitado de países contempla que la parte perdedora en un proceso pague dichos gastos.

a) Es verdad que el funcionamiento de los procedimientos judiciales ha mejorado, pero continúan siendo necesariamente bastante formalistas y los tribunales están tan sobrecargados de trabajo que hay que contar con plazos prolongados para la resolución de los litigios. A menudo, las empresas prefieren renunciar a cobrar la deuda antes que invertir tiempo y dinero en un recurso judicial.

Por esta razón, merece la pena fomentar los procedimientos «extrajudiciales», cuales son los de conciliación, mediación y arbitraje.

b) Por lo general, las características de los procedimientos simplificados son las siguientes: se desarrollan en tribunales locales *(county court, Amtsgericht),* no requieren la presencia de agentes judiciales o de abogados —lo que reduce su coste— y son poco formalistas. A menudo, el juez intenta reconciliar a las partes antes de pasar a un proceso judicial.

La principal limitación, en lo que se refiere a los litigios entre empresas, es el tope aplicable en cuanto al valor del litigio. Estos topes varían entre 227 ecus (en Grecia) y 5.121 (en Alemania) y en un caso aislado el límite está fijado en 66.836 ecus (en Dinamarca, donde la disciplina de pago se respeta correctamente) (2).

Por este motivo, estos procedimientos a menudo no pueden ser utilizados para los litigios entre empresas.

Por otra parte, en algunos Estados miembros, estos procedimientos siguen siendo demasiado «formalistas», ya que, en concreto, es obligatoria la intervención de un abogado.

Por último, en algunos Estados miembros (UK) se han señalado algunos puntos débiles en la ejecución de las sentencias.

c) Los procedimientos conminatorios para obligar al pago, que existen en algunos Estados miembros, se basan en una demanda hecha por el acreedor ante un tribunal; el tribunal comunica la demanda al deudor, quien dispone de un plazo determinado para impugnarla. En caso contrario, se dicta sentencia en rebeldía y se entrega al acreedor un título ejecutivo.

En Alemania, se puede utilizar el *Mahnverfahren* para cualquier litigio relativo al pago de una suma de dinero, sea cual sea el importe. Este procedimiento puede desarrollarse por vía de la transmisión electrónica de los datos. De esta manera, los tribunales pueden extender los títulos ejecutivos sin la intervención de un juez y en plazos increíblemente breves. Si hay impugnación, se inicia el procedimiento normal ante un juez, pero, si se declara que la impugnación no ha lugar, el deudor debe correr con todas las costas procesales y de abogados del acreedor.

El procedimiento conminatorio francés para obligar a pagar parece más formalista que el anterior, aunque los plazos sean similares (aproximadamente 3 meses). Este procedimiento funciona relativamente bien para los litigios por una cuantía reducida, pero parece que la cosa cambia cuando se trata de litigios

(2) La conversión en ecus se ha efectuado a partir del tipo convencional aplicado por la Comisión en 1993.

importantes, ya que, al no estar obligado a correr con las costas que pueda ocasionar la prolongación del proceso, el deudor recurre sistemáticamente [véase la letra *c)* del artículo 3].

El procedimiento sumario conminatorio que existe en Bélgica tiene un alcance limitado, ya que sólo se puede iniciar ante un juez de paz (litigios inferiores a 75.000 francos belgas).

La única condición es que exista una muestra por escrito del contrato. No es necesario que intervenga un agente judicial. El acreedor puede iniciar el procedimiento ante el juez unilateralmente y el caso puede acabar en una sentencia en rebeldía. Este procedimiento es poco utilizado, principalmente porque es obligatorio que lo lleve un abogado.

En Italia el procedimiento conminatorio para obligar a pagar permite, si el deudor no lo impugna, conseguir un título ejecutivo en 60 días. Los límites de este procedimiento radican en el carácter disuasorio de la tasa del 3 % que el acreedor debe pagar para conseguir la ordenanza, así como en la necesidad de recurrir a un abogado. Además, no se puede notificar el mandato conminatorio en el extranjero, lo que excluye la posibilidad de utilizar este procedimiento en los contratos internacionales.

La Comisión considera que merecería la pena hacer que los procedimientos simplificados y los procedimientos conminatorios fuesen más fáciles de usar y se introdujesen en aquellos Estados miembros en los que no existen.

Artículo 5. Intercambios transfronterizos

Con frecuencia, hay que añadir nuevas dificultades al problema de los plazos de pago cuando se trata de transacciones entre partes contratantes de distintos Estados miembros. Con objeto de evitar que esas dificultades perjudiquen la intensificación de los intercambios intracomunitarios y, en especial, la participación de las PYME en esos intercambios, es conveniente tomar las medidas necesarias destinadas a la eliminación de esos obstáculos para el pleno éxito del mercado interior.

a) Una parte de esos obstáculos se debe a la falta de información y de formación de las empresas sobre la legislación, los trámites y las prácticas de los demás Estados miembros en el ámbito de los plazos y los retrasos en el pago. Merece la pena desarrollar actuaciones destinadas a realizar una mejor gestión de los plazos de pago en las transacciones transfronterizas.

Una parte de las dificultades específicas de los intercambios transnacionales se deriva de los retrasos producidos en las transferencias de pagos por parte de los bancos, que se agregan a los retrasos procedentes de los clientes. La Comisión ha adoptado recientemente una propuesta de directiva sobre las transferencias de fondos transfronterizas (1), que debería resolver los principales problemas de la materia. Si es verdad que la problemática de los plazos bancarios es distinta de la de los plazos entre empresas, también es cierto que el tratamiento de esas dos cuestiones es complementario si se quieren garantizar condiciones de pago rápidas, eficaces y poco costosas en las transacciones comerciales intracomunitarias. Por el lado de las empresas, una mejor gestión de sus cuentas en divisas y una mejor redacción de las facturas pueden, por ejemplo, complementar las medidas destinadas a facilitar y acelerar los pagos transfronterizos. En concreto, como se sugirió con motivo de la consulta, a las empresas les interesa examinar si el texto de sus facturas en ecus y la gestión de una cuenta en ecus, en lugar de cuentas multidivisas, contribuyen a simplificar y hacer menos costoso el cobro de sus deudas transfronterizas.

b) En cuanto a los procedimientos de cobro, se plantean problemas específicos en determinados Estados miembros en lo que respecta a la obtención de un título ejecutivo para las deudas transfronterizas no impugnadas. Una buena práctica en este ámbito lo constituye el sistema alemán del *Mahnverfahren,* que puede usarse frente a un deudor extranjero (Convenio de La Haya sobre notificación de documentos). A su vez, un extranjero lo puede utilizar contra un deudor alemán: existe para ello un tribunal especializado con sede en Berlín.

c) También hay dificultades específicas en lo que se refiere al recurso a la justicia cuando un litigio opone a partes contratantes de distintos Estados miembros. Las dificultades aparecen sobre todo en la fase de la ejecución de las sentencias pronunciadas en otro Estado miembro.

Por lo que respecta a los consumidores, la Comisión ha adoptado un Libro Verde sobre el acceso a la justicia y solución de litigios en el mercado único (2). Algunos defectos estructurales de los procedimientos judiciales tienen exactamente las mismas consecuencias para los consumidores y las empresas. En el contexto del seguimiento de este Libro Verde, la Comisión prestará una atención especial a este aspecto.

Artículo 6. Contratos públicos

Diversos factores abogan por la necesidad de soluciones complementarias para los contratos públicos. De hecho, las soluciones generales (véanse los artículos 1 a 5) se inspiran ampliamente en el principio de la libertad contractual de las partes contratantes. Ahora bien, este principio no se puede aplicar directamente en el ámbito de los contratos públicos teniendo en cuenta el desequilibrio económico entre las partes contratantes, la imposibilidad de una negociación real con la administración y la naturaleza política de una de las partes. En este contexto, conviene definir los contratos públicos en sentido amplio, es decir, los contratos celebrados con entidades adjudicadoras (incluidos los entes regionales y locales, las colectividades territoriales y los organismos de derecho público) y las empresas públicas; estas últimas están definidas en la Directiva 93/38/CEE (3).

(1) COM(94) 436 final.

(2) COM(93) 576 final de 17-XI-1993.

(3) Directiva 93/38/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones, publicada en el DO núm. L 199 de 9-VIII-1993, pág. 83.

a) Es importante sensibilizar a los funcionarios u otros agentes de las administraciones y de las empresas públicas sobre la importancia que las prácticas de pago por ellos aplicadas tienen para el conjunto de la economía. Para apoyar estas acciones se pueden realizar esfuerzos de formación, especialmente en forma de seminarios o de circulares.

Debe realzarse la rapidez de los procedimientos de aceptación y de pago como indicador de una buena gestión administrativa. Se pueden divulgar las «mejores prácticas», que servirían para mejorar la imagen pública de algunas administraciones (algunas ciudades francesas han llevado a cabo campañas de relaciones públicas basadas en la brevedad de sus plazos de pago con el fin de atraer a las empresas).

b) En los distintos Estados miembros se dan situaciones distintas y varían de uno a otro las medidas por las que se fijan los plazos aplicables a los pagos de las administraciones públicas, su índole jurídica, los propios plazos y la manera en que se deben respetar; teniendo esto en cuenta, la Comisión prefiere dirigir a los Estados miembros una recomendación de tipo general sobre la conveniencia de mejorar las prácticas de pago, en vez de citar prescripciones detalladas sobre las modalidades que sea necesario adoptar.

Así pues, la Comisión invita a los Estados miembros a examinar los plazos que las autoridades públicas practican con las empresas, por ejemplo en el caso de deudas fiscales (devoluciones) o del pago de contratos públicos.

No obstante, en lo que se refiere a los propios plazos, la Comisión considera necesario, en el contexto de la política europea de apertura de los contratos públicos, que se respete un plazo máximo en todo el territorio de la Unión y propone un plazo de 60 días. Naturalmente, esto no implicaría que adoptasen este plazo aquellos Estados miembros que ya practican plazos más breves.

c) Muchas personas consideran que una gestión ineficaz es una de las principales causas de que se retrasen los pagos de las administraciones públicas. Los trámites son pesados y complicados; las técnicas de gestión presupuestaria de las administraciones no siempre favorecen la rapidez de los pagos, sobre todo habida cuenta de que no existen incentivos económicos que fomenten el respeto de los plazos; las condiciones de aceptación y de pago no siempre están claramente definidas y los procedimientos que preceden a la fase de pago no están sujetos a una estructura de plazos suficientemente definida. En particular, en la construcción, los procedimientos de aceptación son objeto de numerosas críticas.

Los principios enumerados en el *Prompt Payment Act* de los Estados Unidos pueden servir de ilustración sobre una posible solución. En efecto, en esta ley se define lo siguiente: un plazo (de 7 días) para reconocer la aceptación de los bienes o servicios; las condiciones en las que se considera que una factura ha sido debidamente recibida por la administración; una vez recibida la factura, un plazo de 7 días para examinarla y, si procede, notificar al proveedor los defectos de facturación; una vez recibida la factura, un plazo de 30 días para proceder al pago.

d) Es importante que se controle si las autoridades públicas respetan los plazos de pago y que se conozca el comportamiento de las distintas administraciones, para conseguir así el objetivo de la transparencia de cara a futuros proveedores.

En algunos Estados miembros (por ejemplo Francia y el Reino Unido), todos los años se publican por norma estos datos sobre el comportamiento de las administraciones en cuanto a los pagos.

Por su parte, la Comisión, que no ha estado nunca a salvo de determinadas críticas en materia de pago, ya ha tomado las medidas necesarias para mejorar el respeto de su plazo de pago de 60 días. También efectúa de forma periódica comprobaciones de los plazos realmente practicados por sus servicios. Con motivo de la última comprobación, se descubrió que el plazo medio de pago había mejorado considerablemente.

e) Todavía sigue siendo algo excepcional que las autoridades públicas paguen intereses de demora en caso de incumplimiento de los plazos de pago. Algunos Estados miembros desaconsejan a sus administraciones el pago de intereses. No obstante, lo más frecuente es que las empresas no reclamen los intereses que se les deben por temor a verse excluidas de contratos futuros.

En estas condiciones, no hay estímulo económico alguno que incite a las administraciones a respetar los plazos convenidos.

La mejor respuesta a este problema consiste en generalizar el principio de que las administraciones públicas procedan al pago automático de intereses de demora, principio que ya se aplica en cierta medida en varios Estados miembros (Francia y Bélgica) y en los Estados Unidos *(Prompt Payment Act).*

f) La Comisión considera que los Estados miembros deben asumir una cierta responsabilidad en lo que se refiere a los pagos de los subcontratistas en el marco de los contratos públicos. En la actualidad, casi la mitad de los Estados miembros carece de disposiciones específicas al respecto. Basándonos en las experiencias de determinados Estados miembros, podemos proponer dos tipos de soluciones:

— unas condiciones de pago impuestas por la entidad adjudicadora al adjudicatario relativas a los subcontratistas y sometidas a controles por parte de la primera durante la ejecución del contrato;

— el pago directo de los subcontratistas por parte de la entidad adjudicadora.

Artículo 7. Informe

La Comisión considera que la eficacia de su Recomendación deberá someterse a evaluación. A este fin, tiene la intención de examinar, al cabo de tres años, la repercusión que esta Recomendación haya tenido en las normas y prácticas vigentes en los Estados miembros. Por ello, se pide a los Estados miembros que, antes del 31 de diciembre de 1997, presenten un informe que abarque la totalidad de los aspectos tratados en la Recomendación. En función de esta evaluación, la Comisión se reserva el derecho de proponer medidas posteriores sobre algunos puntos de la Recomendación.

RECOMENDACIÓN RELATIVA
A LOS PLAZOS DE PAGO

1. *Objetivos*
2. *Transparencia, información y formación, IVA*

transparencia

a) plazos de pago en los contratos comerciales
b) consecuencias de la demora en el pago
c) plazo de comunicación de las posibles objeciones
d) plazos de pago en los contratos públicos

información y formación sobre gestión

a) redacción de documentos comerciales y contratos
b) prácticas de pago y procedimientos de cobro de deudas
c) herramientas de gestión de caja + IED
d) técnicas de movilización de deudas

atenuar los efectos fiscales de los retrasos para las pequeñas empresas

a) aplazamiento del pago del IVA hasta el cobro del precio
b) aplazamiento de las declaraciones periódicas del IVA

3. *Compensación en caso de demoras en el pago*

a) derecho a percibir intereses de demora
b) nivel del tipo de interés legal aplicable a falta de tipo contractual
c) otras compensaciones

4. *Procedimientos de recurso*

a) procedimientos extrajudiciales
b) procedimientos simplificados para importes limitados
c) procedimientos acelerados para el cobro de la deuda

5. *Intercambios transfronterizos*

a) información y formación
b) deudas no impugnadas
c) recursos legales

6. *Contratos públicos*

a) medidas de sensibilización
b) plazo máximo
c) procedimientos administrativos
d) medidas de control
e) derecho a percibir intereses de demora
f) procedimientos en favor de los subcontratistas

RESOLUCIÓN SOBRE LA RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN DE 12 DE MAYO DE 1995 RELATIVA A LOS PLAZOS DE PAGO EN LAS TRANSACCIONES COMERCIALES [C(95)1075 - C4-0198/95] *(DOCE,* núm. C 211, 22-VII-1996)

El Parlamento Europeo,

— Vista la Recomendación de la Comisión relativa a los plazos de pago en las transacciones comerciales [C(95)1075 - C4-0198/95] (1),

— Vista su Resolución de 24 de octubre de 1994 (2), sobre la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de un programa integrado en favor de las PYME y del artesanado,

— Vistas las deliberaciones de su audiencia pública sobre ese tema celebrado el 24 de enero de 1996,

— Vistos el informe de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios y de Política Industrial y la opinión de la Comisión de Asuntos Jurídicos y de Derechos de los Ciudadanos (A4-0161/96),

A. Considerando que se ha producido en casi todos los Estados miembros de la Unión Europea, durante los últimos años, un deterioro de las prácticas de pago, como atestiguaron los expertos invitados a la audiencia pública sobre el tema en cuestión,

B. Considerando que las diferencias existentes entre los Estados miembros en lo que se refiere a las normas y prácticas de pago reflejan no sólo las divergencias en la estructura de las relaciones entre empresas, en la cultura empresarial y en los sistemas jurídicos, sino también la posición dominante de determinadas empresas,

C. Considerando que la demora en el pago constituye una falta contractual que, al forzar al acreedor a conceder créditos al deudor, distorsiona el buen funcionamiento del tráfico comercial,

D. Considerando que tanto el derecho material aplicable como el derecho procesal difiere en los distintos Estados miembros, lo que dificulta especialmente la imposición de condiciones de pago contractuales en un contexto transfronterizo y constituye por tanto un obstáculo para el buen funcionamiento del mercado interior,

E. Considerando que los atrasos en los pagos son efectivamente mayores en las transacciones transfronterizas que en las transacciones nacionales,

F. Considerando que el buen funcionamiento del mercado interior exige la transparencia de las normas aplicables a las partes contratantes, la armonización de las distintas normas y prácticas jurídicas nacionales, así como un nivel comparable de costes administrativos, económicos y de recuperación que, de ser

(1) DO L 127 de 10-VI-1995, pág. 19, y DO C 144, de 10-VI-1995, pág. 3.
(2) DO C 323 de 21-XI-1994, pág. 19.