

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

20 de octubre de 2022 (*)

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2011/7/UE — Lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales — Cobro frente a un poder público de créditos cedidos por empresas a una agencia de gestión de cobro — Compensación por los costes de cobro soportados por el acreedor en caso de morosidad del deudor — Artículo 6 — Cantidad fija mínima de 40 euros — Operaciones entre empresas y poderes públicos — Artículo 4 — Procedimiento de certificación de la conformidad de los bienes o los servicios — Plazo de pago — Artículo 2, punto 8 — Concepto de “cantidad adeudada” — Cómputo del impuesto sobre el valor añadido a efectos del cálculo de los intereses de demora»

En el asunto C-585/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Valladolid, mediante auto de 22 de septiembre de 2020, recibido en el Tribunal de Justicia el 5 de noviembre de 2020, en el procedimiento entre

BFF Finance Iberia, S. A. U.,

y

Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. K. Jürimäe, Presidenta de Sala, y los Sres. M. Safjan, N. Piçarra (Ponente), N. Jääskinen y M. Gavalec, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León, por las Sras. D. Vélez Berzosa y M. L. Vidueira Pérez, letradas;
- en nombre del Gobierno español, por el Sr. S. Jiménez García y la Sra. M. J. Ruiz Sánchez, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. G. Gattinara, la Sra. M. Jáuregui Gómez y el Sr. P. Ondrůšek, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de abril de 2022;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 2, 4, apartado 1, 6 y 7, apartados 2 y 3, 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).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre BFF Finance Iberia, S. A. U. (en lo sucesivo, «BFF»), y la Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León (en lo sucesivo, «Gerencia Regional») relativo al derecho de BFF a cobrar frente a dicha Gerencia varios créditos correspondientes a las cantidades adeudadas como contraprestación por los bienes entregados y los servicios prestados por veintiuna empresas a una serie de centros médicos dependientes de esa Gerencia Regional.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2011/7

- 3 Los considerandos 3, 9, 17 a 19, 23 y 26 de la Directiva 2011/7 exponen:
 - «(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. [...]
 - [...]
 - (17) El pago del deudor se considerará demorado a efectos de tener derecho a intereses de demora cuando el acreedor, habiendo cumplido sus obligaciones legales y contractuales, no disponga del importe debido en la fecha prevista.

- (18) Las facturas equivalen a solicitudes de pago y constituyen documentos relevantes en la cadena de operaciones para el suministro de bienes y servicios, en particular, para determinar el plazo límite de pago. [...]
- (19) Es necesario compensar adecuadamente a los acreedores por los costes de cobro debidos a la morosidad para desalentar esta práctica. Los costes de cobro deben incluir los costes administrativos y una compensación por los gastos internos derivados de la morosidad, para los que la presente Directiva debe establecer una cantidad fija mínima acumulable con el interés de demora. La compensación en forma de una cantidad fija debe tener como objetivo limitar los costes administrativos e internos ligados al cobro. [...]

[...]

- (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.

[...]

- (26) Para asegurar el cumplimiento del objetivo perseguido con la presente Directiva, los Estados miembros deben velar por que en las operaciones comerciales la duración máxima de un procedimiento de aceptación o de verificación no supere, como regla general, los 30 días naturales. No obstante, un procedimiento de verificación podría superar los 30 días naturales, por ejemplo, en caso de contratos particularmente complejos, cuando se haya acordado expresamente en el contrato y en alguno de los documentos de licitación, y si no resulta manifiestamente abusivo para el acreedor.»

4 El artículo 1 de esta Directiva, con la rúbrica «Objeto y ámbito de aplicación», dispone en sus apartados 1 y 2:

«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 (pymes)].

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

5 A tenor del artículo 2, puntos 1, 2, 4 y 8, de dicha Directiva:

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

- 1) “operaciones comerciales”: las realizadas entre empresas o entre empresas y poderes públicos que den lugar a la entrega de bienes o a la prestación de servicios a cambio de una contraprestación;

- 2) “poderes públicos”: los poderes adjudicadores tal como se definen en el artículo 2, apartado 1, letra a), de 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 el artículo 1, apartado 9, de 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)], 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;

[...]

- 8) “cantidad adeudada”: el importe principal que debe pagarse en el plazo contractual o legal establecido, incluidos los impuestos, tasas, derechos o costes especificados en la factura o en la solicitud de pago equivalente».

6 El artículo 4 de la Directiva 2011/7, titulado «Operaciones entre empresas y poderes públicos», tiene el siguiente tenor:

«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:

[...]

- 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;

[...]

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.

Si un Estado miembro decide ampliar los plazos de conformidad con el presente apartado, enviará a la Comisión un informe sobre dicha ampliación a más tardar el 16 de marzo de 2018.

[...]

5. Los Estados miembros velarán por que la duración máxima del procedimiento de aceptación o verificación mencionado en el apartado 3, letra a), inciso iv), no exceda de 30 días naturales a partir de la fecha de recepción de los bienes o servicios, salvo acuerdo expreso en contrario recogido en el contrato y en alguno de los documentos de licitación y siempre que no sea manifiestamente abusivo para el acreedor en el sentido del artículo 7.

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.»

7 El artículo 6 de la Directiva 2011/7, titulado «Compensación por los costes de cobro», dispone:

«1. Los Estados miembros se asegurarán de que, en los casos en que resulte exigible el interés de demora en las operaciones comerciales con arreglo a los artículos 3 o 4, el acreedor tenga derecho a cobrar al deudor, como mínimo, una cantidad fija de 40 [euros].

2. Los Estados miembros se asegurarán de que la cantidad fija mencionada en el apartado 1 sea pagadera sin necesidad de recordatorio como compensación por los costes de cobro en que haya incurrido el acreedor.

3. Además de la cantidad fija establecida en el apartado 1, el acreedor tendrá derecho a obtener del deudor una compensación razonable por todos los demás costes de cobro que superen la cantidad fija y que haya sufrido a causa de la morosidad de este. Esta podría incluir, entre otros, los gastos que el acreedor haya debido sufragar para la contratación de un abogado o una agencia de gestión de cobro.»

8 El artículo 7 de esta Directiva, titulado «Cláusulas contractuales y prácticas abusivas», establece en sus apartados 1 y 3:

«1. [...]

Para determinar si una cláusula contractual o una práctica es manifiestamente abusiva para el acreedor en el sentido del párrafo primero, se tendrán en cuenta todas las circunstancias del caso, incluidas:

[...]

c) si el deudor tiene alguna razón objetiva para apartarse [...] de la cantidad fija a la que se hace referencia en el artículo 6, apartado 1.

[...]

3. A efectos del apartado 1, se presumirá que una cláusula contractual o una práctica que excluya la compensación por los costes de cobro a los que se hace referencia en el artículo 6 es manifiestamente abusiva.»

Directiva 2006/112/CE

9 El artículo 220 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO 2006, L 347, p. 1), establece:

«Los sujetos pasivos deberán garantizar la expedición, por ellos mismos, por el adquiriente o el destinatario o, en su nombre y por su cuenta, por un tercero, de una factura en los casos siguientes:

1) para las entregas de bienes y prestaciones de servicios que efectúen para otros sujetos pasivos o para personas jurídicas que no sean sujetos pasivos;

[...]».

10 El artículo 226 de esta Directiva tiene el siguiente tenor:

«Sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas por la presente Directiva, solamente serán obligatorias las menciones siguientes a efectos del [impuesto sobre el valor añadido (IVA)] en las facturas emitidas en aplicación de las disposiciones de los artículos 220 y 221:

[...]

10) el importe del IVA pagadero, salvo en caso de aplicación de un régimen especial para el que la presente Directiva excluye esta mención;

[...]».

Derecho español

11 El artículo 8, apartado 1, de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (BOE n.º 314, de 30 de diciembre de 2004, p. 42334), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Ley 3/2004»), dispone:

«Cuando el deudor incurra en mora, el acreedor tendrá derecho a cobrar del deudor una cantidad fija de 40 euros, que se añadirá en todo caso y sin necesidad de petición expresa a la deuda principal.

Además, el acreedor tendrá derecho a reclamar al deudor una indemnización por todos los costes de cobro debidamente acreditados que haya sufrido a causa de la mora de este y que superen la cantidad indicada en el párrafo anterior.»

- 12 El artículo 198, apartado 4, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (BOE n.º 272, de 9 de noviembre de 2017, p. 107714; en lo sucesivo, «Ley 9/2017»), establece:

«La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 4 del artículo 210, y si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días, los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la [Ley 3/2004]. Para que haya lugar al inicio del cómputo de plazo para el devengo de intereses, el contratista deberá haber cumplido la obligación de presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente en los términos establecidos en la normativa vigente sobre factura electrónica, en tiempo y forma, en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación del servicio.

[...]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 13 BFF, sociedad española que desempeña su actividad en el sector del cobro de créditos, adquirió derechos de cobro de los que eran titulares veintiuna empresas como contraprestación por el suministro de bienes y la prestación de servicios, entre los años 2014 y 2017, a centros médicos dependientes de la Gerencia Regional.
- 14 El 31 de mayo de 2019, BFF reclamó a dicha Gerencia el pago de varios importes en concepto de principal, más los correspondientes intereses de demora, así como la cantidad de 40 euros por los costes de cobro de cada una de las facturas impagadas, de conformidad con el artículo 8 de la Ley 3/2004.
- 15 Ante la falta de respuesta de la Gerencia Regional a esta reclamación, BFF interpuso, primero, un recurso administrativo ante la Gerencia Regional y, posteriormente, un recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Valladolid, órgano jurisdiccional remitente, por el que solicitaba que se condenase a dicha Gerencia a pagarle, en particular, 51 610,67 euros en concepto de principal, más los correspondientes intereses de demora, 40 euros por cada una de las facturas impagadas, en concepto de costes de cobro, y 43 626,76 euros en concepto de interés legal.
- 16 En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta acerca de la interpretación del artículo 6 de la Directiva 2011/7 para determinar si, cuando se presenta una reclamación que engloba un conjunto de facturas vencidas e impagadas, debe abonarse la cantidad fija de 40 euros prevista en dicha disposición por cada factura o por cada reclamación.
- 17 A continuación, dicho órgano jurisdiccional se pregunta sobre la conformidad con la Directiva 2011/7 de una norma de Derecho nacional que establece, en todo caso y para todos los tipos de contratos, un plazo de pago de 60 días, compuesto por un período inicial de 30 días para la aceptación de los bienes y de los servicios cuya entrega o prestación sea objeto de dichos contratos, y por un período adicional de pago de 30 días.

18 Por último, el órgano jurisdiccional remitente considera necesario que se determine si el artículo 2, punto 8, de la Directiva 2011/7 permite computar, a efectos del cálculo del interés de demora, el importe del IVA indicado en la factura no pagada a su vencimiento por el deudor, incluso cuando en la fecha en que se produzca dicha demora el acreedor sujeto pasivo aún no haya abonado ese importe a la Hacienda Pública.

19 En este contexto, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Valladolid decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«Teniendo en cuenta lo que disponen los arts. 4.1, 6 y 7.2 y 3 de la [Directiva 2011/7]:

- 1) ¿Debe interpretarse el artículo 6 de la Directiva en el sentido de que en cualquier caso los 40 euros son por cada factura siempre y cuando la parte acreedora haya individualizado las facturas en sus reclamaciones en vía administrativa y contencioso-administrativa o bien los 40 euros son por factura en cualquier caso, aunque se hayan presentado reclamaciones conjuntas y genéricas?
- 2) ¿Cómo ha de interpretarse el artículo 198.4 de la ley 9/2017 [que establece] un período de pago de 60 días en todo caso y para todos los contratos, previendo un período inicial de 30 días para la aprobación y otros 30 días adicionales para el pago [, habida cuenta del considerando] 23 de la Directiva [...]?
- 3) ¿Cómo ha de interpretarse el artículo 2 de la Directiva? La interpretación de la Directiva, ¿permite considerar que, en la base de cálculo de los intereses de demora que la misma Directiva reconoce, se incluya el IVA que devenga la prestación realizada y cuyo importe se incluye en la propia factura? O bien ¿es necesario distinguir y determinar en qué momento el contratista realiza el ingreso del impuesto en la Administración Tributaria?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Observaciones preliminares

20 Con carácter preliminar, es preciso determinar si una situación en la que una agencia de gestión de cobro, tras la adquisición de créditos no pagados a su vencimiento por un poder público a las empresas cedentes, reclama a ese poder público por vía judicial el pago de dichos créditos está comprendida en el ámbito de aplicación material de la Directiva 2011/7.

21 A este respecto, procede recordar, por una parte, que la Directiva 2011/7, a tenor de su artículo 1, apartado 2, se aplica a todos los pagos efectuados como contraprestación en «operaciones comerciales» y, por otra parte, que este concepto se define de manera amplia en el artículo 2, punto 1, de esta Directiva como «las realizadas entre empresas o entre empresas y poderes públicos que den lugar a la entrega de bienes o a la prestación de servicios a cambio de una contraprestación».

22 Por tanto, para que una operación pueda calificarse como «operación comercial» en el sentido de esta última disposición, debe cumplir dos requisitos. Por una parte, debe efectuarse entre empresas o entre empresas y poderes públicos. Por otra parte, debe dar lugar a la entrega de bienes o a la prestación de servicios a cambio de una contraprestación (sentencia de 13 de enero de 2022, *New Media Development & Hotel Services*, C-327/20, EU:C:2022:23, apartado 32 y jurisprudencia citada).

- 23 En el caso de autos, consta que los créditos reclamados tienen por objeto contraprestaciones no pagadas a su vencimiento por la Gerencia Regional, un «poder público» en el sentido del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2011/7, a cambio de la entrega de bienes y la prestación de servicios por las empresas cedentes y, por tanto, se refieren a «operaciones comerciales» en el sentido del artículo 2, punto 1, de esta Directiva.
- 24 La cesión de esos créditos y de todos los derechos inherentes a ellos a una agencia de gestión de cobro —que, como establece expresamente el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2011/7, un acreedor puede contratar, a causa de la morosidad del deudor—, resulta, como ha señalado el Abogado General en el punto 16 de sus conclusiones, de una prolongación de las operaciones comerciales iniciales.
- 25 Por consiguiente, una situación como la controvertida en el litigio principal está comprendida en el ámbito de aplicación material de la Directiva 2011/7.

Primera cuestión prejudicial

- 26 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 6 de la Directiva 2011/7 debe interpretarse en el sentido de que la cantidad fija mínima de 40 euros, en concepto de compensación al acreedor por los costes de cobro soportados a causa de la morosidad del deudor, debe pagarse por cada operación comercial no pagada a su vencimiento y acreditada en una factura, incluso cuando esa factura sea objeto, conjuntamente con otras facturas, de una reclamación administrativa o judicial única, y si, en ese supuesto, el acreedor está obligado a presentar la factura correspondiente a cada operación comercial no pagada.
- 27 A este respecto, procede recordar, en primer lugar, que el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2011/7 obliga a los Estados miembros a asegurarse de que, en los casos en que resulte exigible el interés de demora en las operaciones comerciales, el acreedor tenga derecho a cobrar al deudor, como mínimo, una cantidad fija de 40 euros en concepto de compensación por los costes de cobro. Además, el apartado 2 de dicho artículo 6 obliga a los Estados miembros a asegurarse de que dicha cantidad fija mínima deba pagarse automáticamente, incluso sin recordatorio al deudor, y de que sea una compensación por los costes de cobro en que haya incurrido el acreedor. Por otra parte, el apartado 3 de dicho artículo 6 reconoce al acreedor el derecho a obtener del deudor, además de la cantidad fija mínima de 40 euros, una compensación razonable por todos los demás costes de cobro que superen dicha cantidad fija y que haya sufrido a causa de la morosidad de este.
- 28 El concepto de «morosidad» contemplado en el artículo 6, apartados 1 y 3, de la Directiva 2011/7, como fundamento del derecho no solo a intereses, sino también a una cantidad fija mínima de 40 euros, se define en el artículo 2, punto 4, de esta Directiva como no efectuar el pago en el plazo contractual o legal establecido. Pues bien, dado que esta Directiva comprende, con arreglo a su artículo 1, apartado 2, «todos los pagos efectuados como contraprestación en operaciones comerciales», este concepto de «morosidad» es aplicable, como ha señalado el Abogado General en el punto 28 de sus conclusiones, a cada operación comercial considerada individualmente.
- 29 La Directiva 2011/7 establece así un vínculo entre la cantidad fija mínima prevista en el artículo 6, apartado 1, y cada operación comercial no pagada a su vencimiento, acreditada en una factura o solicitud de pago equivalente. En efecto, como enuncia el considerando 18 de esta Directiva, las facturas equivalen a solicitudes de pago y constituyen, por tanto, documentos relevantes en la cadena de operaciones comerciales, en particular, para determinar el plazo límite de pago.
- 30 En segundo lugar, es preciso subrayar que el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2011/7 define los requisitos de exigibilidad de la cantidad fija mínima de 40 euros remitiendo, por lo que se refiere a las operaciones comerciales entre empresas y poderes públicos, a los requisitos de exigibilidad de los intereses de demora, establecidos en el artículo 4 de dicha Directiva.

- 31 A tenor del apartado 1 de dicho artículo 4, los Estados miembros se asegurarán de que, en esas operaciones comerciales, el acreedor que haya cumplido sus obligaciones y que no haya recibido la cantidad adeudada a tiempo tenga derecho, al vencimiento del plazo definido en los apartados 3, 4 y 6 de dicho artículo, a intereses legales de demora, sin necesidad de aviso de vencimiento, a menos que el retraso no sea imputable al deudor (sentencia de 16 de febrero de 2017, IOS Finance EFC, C-555/14, EU:C:2017:121, apartado 27).
- 32 De estas consideraciones se desprende, por una parte, que el derecho a reclamar intereses legales de demora y el derecho a la cantidad fija mínima prevista en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2011/7 nacen como consecuencia de una «morosidad» en el sentido del artículo 2, punto 4, de dicha Directiva, por lo que se refieren a «operaciones comerciales» consideradas individualmente. Por otra parte, esos intereses legales, al igual que esa cantidad fija, se devengan automáticamente al expirar el plazo de pago previsto en los apartados 3, 4 y 6 del mismo artículo 4 de la Directiva 2011/7, siempre que se cumplan los requisitos que figuran en su apartado 1. El considerando 17 de esta Directiva indica, a este respecto, que «el pago del deudor se considerará demorado a efectos de tener derecho a intereses de demora cuando el acreedor, habiendo cumplido sus obligaciones legales y contractuales, no disponga del importe debido en la fecha prevista».
- 33 Pues bien, nada en el tenor del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2011/7 indica que la elección del acreedor de presentar a un mismo deudor una sola reclamación que incluya varias facturas no pagadas a su vencimiento pueda cambiar los requisitos de exigibilidad de los intereses legales de demora previstos en esa disposición o los requisitos de exigibilidad de la cantidad fija mínima de 40 euros prevista en el artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva. Por el contrario, el hecho de que esos intereses legales y esa cantidad fija sean exigibles automáticamente, «sin necesidad de aviso de vencimiento», supone que el modo de cobro de los créditos impagados elegido por el acreedor carece de pertinencia a efectos de la exigibilidad tanto de los intereses legales como de la cantidad fija.
- 34 Por lo tanto, de una interpretación literal y contextual de esta disposición se desprende que la cantidad fija mínima de 40 euros en concepto de compensación por los costes de cobro se adeuda al acreedor que ha cumplido sus obligaciones por cada pago no efectuado a su vencimiento como contraprestación de una operación comercial acreditada en una factura o en una solicitud de pago equivalente, a menos que el retraso producido no sea imputable al deudor.
- 35 En tercer lugar, esta interpretación del artículo 6 de la Directiva 2011/7 se ve confirmada por la finalidad de esta. A tenor de su artículo 1, apartado 1, interpretado a la luz de su considerando 3, esta Directiva tiene por objeto luchar contra la morosidad en las operaciones comerciales, debido a los efectos negativos de esa morosidad en la liquidez de las empresas, así como en su competitividad y rentabilidad.
- 36 Así, la Directiva 2011/7 no solo pretende desalentar la morosidad, evitando que sea económicamente provechosa para el deudor a causa de los bajos intereses aplicados o de la no aplicación de intereses en tal situación, sino también proteger eficazmente al acreedor frente a dicha morosidad, garantizándole una compensación lo más completa posible por los costes de cobro en que haya incurrido (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Česká pojišťovna, C-287/17, EU:C:2018:707, apartados 25 y 26 y jurisprudencia citada). El considerando 19 de dicha Directiva enuncia que los costes de cobro deben incluir también los costes administrativos y una compensación por los gastos internos derivados de la morosidad, y que la compensación en forma de una cantidad fija debe tener como objetivo limitar los costes administrativos e internos ligados al cobro.
- 37 Desde esta perspectiva, la presentación de una única reclamación de pago que cubra varias operaciones comerciales no pagadas a su vencimiento, debidamente acreditadas mediante facturas o mediante solicitudes de pago equivalentes, no puede tener por efecto reducir la cantidad fija mínima adeudada en concepto de compensación por los costes de cobro por cada retraso en el pago. Una reducción de esta índole supondría, en primer término, privar de efecto útil al artículo 6 de dicha Directiva, cuyo objetivo es, como se ha señalado en el apartado anterior, no solo desalentar la morosidad, sino

también compensar al acreedor «por los costes de cobro en que haya incurrido», costes que tienden a aumentar en proporción al número de pagos y cantidades que el deudor no satisface a su vencimiento. Tal reducción equivaldría, además, a establecer una excepción a favor del deudor respecto al derecho a la cantidad fija prevista en el artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva sin ninguna «razón objetiva» para ello, en contra de lo dispuesto en el artículo 7, apartado 1, párrafo segundo, letra c), de la misma Directiva. Esta reducción supondría, por último, dispensar al deudor de una parte de la carga financiera derivada de su obligación de pagar, por cada factura no satisfecha al vencimiento, la cantidad fija de 40 euros prevista en dicho artículo 6, apartado 1.

- 38 Esta interpretación no queda desvirtuada por la alegación del Gobierno español de que, dado que la compensación prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2011/7 debe ser «razonable», el acreedor no puede invocar este artículo para reclamar una cantidad fija mínima de 40 euros por cada factura incluida en una reclamación única, ya que ello equivaldría a concederle una compensación repetida y excesiva de los costes vinculados a dicha reclamación.
- 39 En efecto, el derecho a una compensación «razonable» previsto en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2011/7 «por todos los demás costes de cobro que superen la cantidad fija y que haya sufrido a causa de la morosidad [del deudor]» se refiere a los costes de cobro, cualesquiera que sean, que superen la cantidad mínima de 40 euros a la que el acreedor tiene derecho, de manera automática, en virtud del artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva, cuando sean exigibles intereses de demora con respecto a una operación comercial, de conformidad con el artículo 3 o el artículo 4 de dicha Directiva. Por lo tanto, dicha compensación no puede cubrir ni la parte de dichos costes que ya quede cubierta por la cantidad fija mínima de 40 euros ni los costes que parezcan excesivos a la luz del conjunto de las circunstancias del asunto de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Česká pojišť'ovna, C-287/17, EU:C:2018:707, apartados 22 y 30).
- 40 Así pues, no cabe invocar el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2011/7 para limitar el derecho del acreedor a recibir la cantidad fija prevista en el artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva. En cambio, es posible tomar en consideración, dentro de los límites señalados en el apartado anterior, el hecho de que las contraprestaciones por operaciones comerciales que el deudor no le haya pagado al vencimiento hayan dado lugar a una reclamación única, con el fin de apreciar el carácter razonable de la compensación de los demás costes de cobro soportados como consecuencia de la morosidad del deudor.
- 41 En estas circunstancias, la interpretación del artículo 6 de la Directiva 2011/7 en el sentido de que la cantidad fija mínima se debe por cada operación comercial no pagada a su vencimiento, acreditada en una factura, cuando esta se presente conjuntamente con otras facturas en una reclamación administrativa o judicial única, no equivale a imponer una sanción al deudor. No obstante, tal reclamación debe permitir determinar la correspondencia entre cada una de las facturas que englobe y las operaciones comerciales no pagadas de que se trate.
- 42 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 6 de la Directiva 2011/7 debe interpretarse en el sentido de que la cantidad fija mínima de 40 euros, en concepto de compensación al acreedor por los costes de cobro soportados a causa de la morosidad del deudor, debe abonarse por cada operación comercial no pagada a su vencimiento, acreditada en una factura, incluso cuando esa factura se presente conjuntamente con otras facturas en una reclamación administrativa o judicial única.

Segunda cuestión prejudicial

- 43 Habida cuenta de que, en el marco del procedimiento contemplado en el artículo 267 TFUE, el Tribunal de Justicia no es competente para interpretar disposiciones legales o reglamentarias nacionales (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2020, Prokuratura Rejonowa w Słupsku, C-634/18, EU:C:2020:455, apartado 18 y jurisprudencia citada), procede entender que, mediante la segunda cuestión prejudicial, se pretende, en esencia, que se

determine si el artículo 4, apartados 3 a 6, de la Directiva 2011/7 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece, con carácter general, respecto de todas las operaciones comerciales entre empresas y poderes públicos, un plazo de pago de una duración máxima de 60 días naturales, compuesto por un período inicial de 30 días para el procedimiento de aceptación o de comprobación de la conformidad con el contrato de los bienes entregados o de los servicios prestados y por un período adicional de 30 días para el pago del precio acordado.

- 44 A este respecto, procede recordar, en primer lugar, que el artículo 4, apartado 3, letra a), de la Directiva 2011/7 obliga a los Estados miembros a velar por que, en las operaciones comerciales en las que el deudor sea un poder público, el plazo de pago no supere 30 días naturales calculados a partir del momento en que se produzcan las circunstancias de hecho enumeradas, en particular, en su inciso iv).
- 45 En segundo lugar, a tenor del artículo 4, apartado 3, letra a), inciso iv), de la Directiva 2011/7, «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», el plazo de pago máximo de 30 días naturales se calculará a partir de la fecha de aceptación o verificación.
- 46 El artículo 4, apartado 5, de la Directiva 2011/7, en relación con el considerando 26 de esta, obliga a los Estados miembros a velar por que la duración máxima del procedimiento de aceptación o comprobación mencionado en el apartado 3, letra a), inciso iv), del mismo artículo no exceda de 30 días naturales a partir de la fecha de recepción de los bienes o servicios, salvo acuerdo expreso en contrario recogido en el contrato y en alguno de los documentos de licitación y siempre que no sea manifiestamente abusivo para el acreedor en el sentido del artículo 7 de la Directiva 2011/7.
- 47 Así pues, de estas disposiciones combinadas resulta que, por una parte, la Directiva 2011/7 no concibe que el procedimiento de aceptación o de comprobación sea inherente a las operaciones comerciales entre los poderes públicos y las empresas. Por otra parte, cuando este procedimiento «[se establezca] legalmente o en el contrato», su plazo máximo es de 30 días naturales, y solo puede superarse excepcionalmente en las condiciones previstas en el artículo 4, apartado 5, de dicha Directiva.
- 48 En tercer lugar, del artículo 4, apartado 6, de la Directiva 2011/7, interpretado a la luz de su considerando 23, se desprende que, para que pueda ampliarse el plazo general de pago de 30 días, dicha ampliación deberá estipularse expresamente por contrato y estar objetivamente justificada por la naturaleza o las características particulares del contrato. Un plazo ampliado de este modo no podrá, en ningún caso, exceder de 60 días naturales.
- 49 Por otra parte, cuando un poder público realice actividades económicas de carácter industrial o mercantil consistentes en entregas de bienes o prestaciones de servicios, o preste servicios de asistencia sanitaria, los Estados miembros podrán, con arreglo al artículo 4, apartado 4, párrafo primero, letras a) y b), de dicha Directiva, ampliar el plazo de pago hasta un máximo de 60 días naturales.
- 50 Por lo tanto, como ha señalado el Abogado General en el punto 47 de sus conclusiones, del artículo 4, apartados 3 a 6, de la Directiva 2011/7 resulta que la aplicación a las operaciones comerciales entre las empresas y los poderes públicos de un plazo de pago de más de 30 días naturales, hasta un máximo de 60 días naturales, es excepcional y debe limitarse a determinados supuestos bien definidos, entre ellos en particular los mencionados expresamente en el artículo 4, apartado 4, párrafo primero, letras a) y b) [véase, en este sentido, la sentencia de 28 de enero de 2020, Comisión/Italia (Directiva de lucha contra la morosidad), C-122/18, EU:C:2020:41, apartado 44].
- 51 Esta interpretación literal y contextual del artículo 4 de la Directiva 2011/7 se ve confirmada por los objetivos perseguidos por esta Directiva, en particular el de imponer a los Estados miembros obligaciones reforzadas para los poderes públicos en lo que respecta a sus operaciones con las empresas.

En efecto, como se desprende de la lectura combinada de los considerandos 3, 9 y 23 de dicha Directiva, 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. Por otra parte, los amplios plazos de pago en beneficio de los poderes públicos, al igual que la morosidad, generan gastos injustificados para las empresas, que agravan sus problemas de liquidez y complican su gestión financiera además de influir negativamente en su competitividad y rentabilidad, ya que se ven obligadas a solicitar financiación externa debido a la morosidad [véase, en este sentido, la sentencia de 28 de enero de 2020, Comisión/Italia (Directiva de lucha contra la morosidad), C-122/18, EU:C:2020:41, apartados 46 y 47].

52 A la luz de estas consideraciones, el artículo 4 de la Directiva 2011/7 debe interpretarse en el sentido de que la fijación, por un Estado miembro, de un plazo de pago de una duración máxima de 60 días naturales en las operaciones entre empresas y poderes públicos solo está permitida en las condiciones y dentro de los límites establecidos en dicho artículo, y recordados en los apartados 47 a 49 de la presente sentencia.

53 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 4, apartados 3 a 6, de la Directiva 2011/7 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece, con carácter general, respecto de todas las operaciones comerciales entre empresas y poderes públicos, un plazo de pago de una duración máxima de 60 días naturales, incluso cuando ese plazo esté compuesto por un período inicial de 30 días para el procedimiento de aceptación o de comprobación de la conformidad con el contrato de los bienes entregados o de los servicios prestados y por un período adicional de 30 días para el pago del precio acordado.

Tercera cuestión prejudicial

54 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 2, punto 8, de la Directiva 2011/7 debe interpretarse en el sentido de que el cómputo, en concepto de la «cantidad adeudada» definida en esa disposición, del importe del IVA que figura en la factura o en la solicitud de pago equivalente depende de si, en la fecha en que se produce la demora en el pago, el acreedor sujeto pasivo ya ha abonado dicha cantidad a la Hacienda Pública.

55 El artículo 2, punto 8, de la Directiva 2011/7 define el concepto de «cantidad adeudada» como «el importe principal que debe pagarse en el plazo contractual o legal establecido, incluidos los impuestos, tasas, derechos o costes especificados en la factura o en la solicitud de pago equivalente».

56 Por lo que respecta a la interpretación literal del artículo 2, punto 8, de la Directiva 2011/7, procede señalar, por una parte, que la utilización de la expresión «incluidos los impuestos [...]» implica que el concepto de «cantidad adeudada» debe incluir necesariamente el importe del IVA correspondiente a un bien entregado o a un servicio prestado. Por otra parte, la utilización de la expresión «especificados en la factura o en la solicitud de pago equivalente» indica que el importe del IVA es el indicado en la factura o en la solicitud de pago equivalente, con independencia de las modalidades o del momento del pago del IVA por el sujeto pasivo a la Hacienda Pública.

57 De ello se deduce que el concepto de «cantidad adeudada» no establece ninguna distinción en función de la fecha en la que el sujeto pasivo cumple su obligación de ingresar a la Hacienda Pública el importe del IVA correspondiente al bien entregado o al servicio prestado, ni en función de las modalidades de pago de dicho importe a la Hacienda Pública.

58 Esta interpretación se ve corroborada por el artículo 220 de la Directiva 2006/112, que regula la expedición de facturas y obliga a los sujetos pasivos a garantizar que se expida una factura por las entregas de bienes y las prestaciones de servicios que efectúen para otros sujetos pasivos o para personas

jurídicas que no sean sujetos pasivos. El artículo 226 de esta Directiva enumera las menciones que deben figurar obligatoriamente en las facturas emitidas, entre ellas el importe del IVA pagadero. Así pues, estas disposiciones obligan al sujeto pasivo a mencionar en la factura emitida el importe del IVA pagadero, con independencia de las modalidades o del momento de pago del impuesto adeudado a la Hacienda Pública.

- 59 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 2, punto 8, de la Directiva 2011/7 debe interpretarse en el sentido de que el cómputo, en concepto de la «cantidad adeudada» definida en esa disposición, del importe del IVA que figura en la factura o en la solicitud de pago equivalente es independiente de si, en la fecha en que se produce la demora en el pago, el sujeto pasivo ya ha abonado dicha cantidad a la Hacienda Pública.

Costas

- 60 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

- 1) **El artículo 6 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,**

debe interpretarse en el sentido de que

la cantidad fija mínima de 40 euros, en concepto de compensación al acreedor por los costes de cobro soportados a causa de la morosidad del deudor, debe abonarse por cada operación comercial no pagada a su vencimiento, acreditada en una factura, incluso cuando esa factura se presente conjuntamente con otras facturas en una reclamación administrativa o judicial única.

- 2) **El artículo 4, apartados 3 a 6, de la Directiva 2011/7**

debe interpretarse en el sentido de que

se opone a una normativa nacional que establece, con carácter general, respecto de todas las operaciones comerciales entre empresas y poderes públicos, un plazo de pago de una duración máxima de 60 días naturales, incluso cuando ese plazo esté compuesto por un período inicial de 30 días para el procedimiento de aceptación o de comprobación de la conformidad con el contrato de los bienes entregados o de los servicios prestados y por un período adicional de 30 días para el pago del precio acordado.

- 3) **El artículo 2, punto 8, de la Directiva 2011/7**

debe interpretarse en el sentido de que

el cómputo, en concepto de la «cantidad adeudada» definida en esa disposición, del importe del impuesto sobre el valor añadido que figura en la factura o en la solicitud de pago equivalente es independiente de si, en la fecha en que se produce la demora en el pago, el sujeto pasivo ya ha abonado dicha cantidad a la Hacienda Pública.

Jürimäe

Safjan

Piçarra

Jääskinen

Gavalec

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 20 de octubre de 2022.

El Secretario

La Presidenta de Sala

A. Calot Escobar

K. Jürimäe

* Lengua de procedimiento: español.