

# **REGLAMENTO SANCIONADOR DE LA LEY DE MOROSIDAD Y PLAZOS DE PAGO A PUNTO DE APROBACIÓN: ANÁLISIS DE SU TRAMITACION LEGISLATIVA Y CONTENIDO.**

## **I-ANTECEDENTES: LA PRIMERA PROPOSICION DE LEY FORMULADA EN 2017.**

En el mes de junio de 2017 se inició la tramitación de la **PROPOSICIÓN DE LEY DE REFUERZO DE LA LUCHA CONTRA LA MOROSIDAD EN LAS OPERACIONES COMERCIALES**, presentada por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos, y cuya intención era modificar la Ley de medidas de Lucha contra la Morosidad 15/2010 (que a su vez modificó la Ley 3/2004) y dotarla de un régimen sancionador que permita castigar a quienes se retrasen en los plazos de pago previstos por la Ley.

El texto inicial de esta Proposición de Ley que fue tramitado en el Congreso de los Diputados consistía en un texto muy extenso y prolijo que contemplaba:

- a) **Sustituir íntegramente la redacción de la Ley 3/2004 (modificada por Ley 15/2010) de medidas de lucha contra la morosidad**, que sería derogada y sustituida por el articulado previsto en esta Proposición de Ley. Es decir, cambiar íntegramente la Ley existente.
- b) **Implantar un sistema sancionador de los incumplimientos de los plazos de pago imperativamente impuestos por la Ley de Morosidad.**
- c) **Establecer un sistema de mediación para que las partes se sometiesen al mismo a la hora de resolver cuestiones relativas al incumplimiento de los plazos de pago en operaciones comerciales**, así como los órganos encargados de dirimir estas mediaciones e imponer las sanciones previstas en este nuevo régimen sancionador.
- d) **La creación de unos organismos encargados de controlar el cumplimiento de los plazos de pago e imponer sanciones, órganos en los que se preveía que junto a la administración pública adoptasen un papel protagonista las asociaciones de pequeñas empresas y de autónomos** que han promovido esta iniciativa legislativa.
- e) **La derogación del artículo 17 de la Ley de Comercio Minorista, y con ello el régimen de plazos de pago que se concede a los artículos denominados de baja rotación.**

Con todo ello, nos enfrentábamos a una nueva regulación de las medidas de lucha contra la morosidad que, entre otras cosas, **establecía un régimen sancionador demasiado duro y desigual o discriminatorio para las grandes empresas frente a las pymes y autónomos**, que son quienes han promovido este régimen sancionador.

Tras la remisión del texto al Senado, sin embargo, vimos como el texto de la Proposición de Ley inicial fue sido reducido y suavizado con los cambios introducidos por las enmiendas de los distintos Grupos Parlamentarios.

Así, tras la tramitación en el Senado de esta primera Proposición de Ley para establecer el régimen sancionador de la Ley de Morosidad, los principales cambios que se produjeron en el texto inicial cuando volvió al Congreso consistieron en que la nueva propuesta tras las enmiendas:

**1- YA NO DEROGARÍA A TODA LA LEY DE MOROSIDAD, SIMPLEMENTE SE INTRODUCIRÍA EN LA MISMA UN NUEVO “TÍTULO II” QUE REGULASE EL RÉGIMEN DE SANCIONES.**

**2- SE MODERARÍA Y RACIONALIZARÍA EL RÉGIMEN SANCIONADOR.**

De forma que se consigue, por lo menos en opinión de quien suscribe, un régimen sancionador más proporcional y más justo mediante algunos cambios como:

**A) Reducción de las cuantías de las sanciones, aunque muy leve.**

Así, por ejemplo, las sanciones por infracciones graves irán desde los 6.000 hasta los 30.000 euros (en el texto original llegaban hasta casi 50.000 euros).

**B) Ponderación o graduación de las sanciones:**

Puesto que introduce nuevos criterios para que a la hora de imponer una sanción se atiende a distintos factores que permitan valorar las circunstancias del incumplimiento, prestando atención, por ejemplo, al volumen de facturación de la empresa infractora, el importe del beneficio obtenido por el infractor, la existencia o no de reincidencia y otros aspectos similares que permitan ponderar y valorar la gravedad de cada incumplimiento y sus circunstancias.

Esto supone una mejora sustancial, pues el texto inicial no lo preveía y esto daba lugar a situaciones injustas o discriminatorias como era, por ejemplo, que una multinacional que atiende al pago de 5.000 facturas mensuales tuviese la misma sanción por retrasarse en 6 de esos pagos que una pyme que se retrase en 6 pagos de un total de 8 que tiene que afrontar al mes.

**C) Previsión de un régimen transitorio para ir implantando la efectividad de las sanciones previstas.**

De este modo, para facilitar una paulatina adaptación a la nueva realidad, se prevén las siguientes fases temporales de implantación con unos descuentos o bonificaciones sobre la sanción prevista, de tal suerte que:

- En los primeros 6 meses de vigencia: las sanciones impuestas tendrán una bonificación del 100% sobre su importe.
- Desde el 6 mes hasta el año de la entrada en vigor: la bonificación será del 80% sobre el importe de la sanción.
- Durante el segundo año de vigencia: la bonificación será del 50%
- Durante el tercer año de vigencia de la Ley: la bonificación será del 20%.

**3- SE PRESCINDIRÍA DE LA CREACION DE UN SISTEMA DE MEDIACIÓN ENTRE LAS PARTES PARA RESOLVER CONFLICTOS DE MOROSIDAD Y SE DESIGNARÍA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ÚNICA CON PODER SANCIONADOR.**

Se atribuye en exclusiva a las Comunidades Autónomas la imposición de sanciones, evitando así que esta facultad, que en puridad solo la Administración debe poder ejercer sobre los administrados, sea compartida por Asociaciones Empresariales u otros sujetos que, a fin de cuentas, son parte de las relaciones comerciales que juzgarían y sancionarían, resultando dudosa la parcialidad de quien es “JUEZ Y PARTE”, y que, además, no pueden o no deben verse irrogadas de facultades sancionadoras que solo al Estado o sus Administraciones pueden atribuirse.

Se elimina, así mismo, la obligatoriedad de un sistema de conciliación o mediación para dirimir cuestiones de retrasos de pago entre las partes.

Esta medida, sin duda, evitará el caos al que la creación de dicho sistema de mediación nos hubiese llevado pues:

**A) Este régimen sancionador valora y castiga el retraso en el pago, pero no puede prejuzgar ni dirimir las obligaciones de pago entre las partes derivadas de su relación contractual**, ni puede decidir si alguna de las partes ha de pagar o no a la otra la factura, ni si ha existido correcto cumplimiento del contrato, cosa que solo pueden hacer los tribunales.

Así, al no establecerse el sistema de mediación las cosas quedan como han de ser:

- Por un lado, los Juzgados dirimen las cuestiones jurídicas, como la existencia o no de impago, el correcto o incumplimiento de las obligaciones contractuales y demás controversias meramente jurídicas y que pueden haber causado el retraso o impago.
- Por otro lado, la Comunidad Autónoma se limita a sancionar la existencia de pago fuera de plazo previsto.

**B) Haber creado órganos mediadores integrados por las asociaciones empresariales de pymes y autónomos hubiese dejado en entredicho la imparcialidad y objetividad del encargado de dirimir las controversias**, pues a fin de cuentas esas pymes y autónomos son una de las partes en las relaciones comerciales que tendrían que juzgar y resolver.

#### **4- NO SE DEROGARÍA EL ARTÍCULO 17.4 DE LA VIGENTE LEY DE COMERCIO MINORISTA.**

En la vigente redacción de la Ley de Comercio Minorista el artículo 17.4 establece la posibilidad de que las partes pacten un plazo de pago superior a los 60 días para aquellos artículos que no sean frescos o perecederos ni de gran consumo, es decir, artículos no fungibles de larga rotación.

Esta posibilidad de pacto para establecer un plazo superior a los 60 días está justificada en que se trata de productos que tardan mucho en venderse y tener que pagarlos en 60 días y esperar otros 200, por ejemplo, para venderlos y recuperar el precio harían su comercialización poco atractiva para las grandes superficies y totalmente inviable para el pequeño comercio.

Además de basarse en la naturaleza y rotación de los bienes y no en la voluntad arbitraria de las partes, la posibilidad de pactar un plazo superior al legal ha de estar respaldada por una serie de garantías de cobro que compensan el alargamiento del plazo de pago con la seguridad de que se recibirá. De hecho, en la práctica ni siquiera supone una espera en el plazo de pago pues la práctica habitual para estos casos es que se utilice un “confirming” sin recurso que permite a la pyme o autónomo obtener su dinero sin coste financiero al día siguiente de la venta mediante el descuento del “confirming” en su banco.

Pues bien, el texto inicial de la proposición de Ley pretendía eliminar esa posibilidad de pacto en contrario lo que, en mi opinión, hubiese sido una medida innecesaria e injustificada que puede provocar muchos problemas en nuestro sistema financiero. Así:

A) LAS GRANDES EMPRESAS no querrán tener en stock productos que han de pagar en 60 días y que pueden tardar 500 días en vender. (pongamos como ejemplo una caseta de perro. Es cara y puede tardar un año en venderse una unidad). Ello supondrá que estas empresas no harán pedidos a sus proveedores de estos productos, perjudicándoles y mermando la investigación y desarrollo. Los pocos pedidos de estas grandes empresas a sus proveedores los harán previo encargo del cliente final, lo que supondrá una ralentización de las ventas y su correspondiente impacto negativo en el P.I.B.

B) LAS PEQUEÑAS EMPRESAS que se dedican a comercializar este tipo de productos (pongamos como ejemplo una ferretería) se verán obligadas a cerrar, pues no tienen músculo financiero para pagar los productos que tienen a la venta en 60 días sabiendo que puede pasar más de un año sin recuperar la inversión, con el correspondiente impacto negativo en nuestra economía y en el desempleo.

Si además de estos problemas que generaría el cambio legislativo tenemos en cuenta que a día de hoy el sistema funciona perfectamente, establece pormenorizadamente los bienes que pueden ser objeto de este pacto, establece garantías que compensen el alargamiento del plazo y, sobre todo, permite compensar el período de pago con la escasa rotación del género no se encuentra la finalidad ni conveniencia de tan arriesgada medida, máxime si tenemos en cuenta que es precisamente en las actividades reguladas por la Ley de Comercio Minorista donde menores índices de morosidad se producen y en donde se ajusta más el período medio de pago al impuesto por la Ley.

De este modo, la modificación del texto que ha optado por no derogar la Ley de Comercio minorista adopta un criterio, a nuestro modo de ver, muy acertado.

## **II-EL NUEVO TEXTO DE JULIO DE 2018: PROPOSICIÓN DE LEY DE MEDIDAS DE LUCHA CONTRA LA MOROSIDAD EN OPERACIONES COMERCIALES.**

En julio de 2018, el texto propuesto por Ciudadanos y modificado por las enmiendas del Senado volvió al Congreso para su votación. Sin embargo, no hubo consenso para su aprobación y los Grupos Parlamentarios decidieron que para evitar retrasos en la legislación de la materia en cuestión debería reanudarse de inmediato su tramitación parlamentaria. Para ello, por acuerdo de todos los Grupos Parlamentarios:

- a) Se acordó que el texto que había vuelto modificado del Senado, acompañado de un informe previo de la Comisión de Economía e Industria del Congreso, sería el nuevo texto a discutir y su nombre sería el de **PROPOSICION DE LEY DE MEDIDAS DE LUCHA CONTRA LA MOROSIDAD EN OPERACIONES COMERCIALES.**
- b) Que una vez se dictase el informe requerido a la Comisión de Economía e Industria volvería a debatirse el texto para su aprobación.

En los últimos días del pasado mes de diciembre de 2018, se ha recibido el informe solicitado a la citada Comisión y se ha reanudado el debate para la aprobación del texto que, de ser aprobado, pasaría de nuevo al Senado. El debate se ha interrumpido por las vacaciones navideñas pero el plan es que quede aprobada la proposición de ley en enero de 2019 y que en febrero de este mismo año pase al Senado para continuar su tramitación.

Como principales notas a destacar sobre esta nueva iniciativa y debate podemos decir que el nuevo texto mantiene casi todos los cambios introducidos por las enmiendas del Senado a la anterior proposición de ley, cambios que moderaban el texto inicial y que hemos explicado a lo largo de este artículo, siendo ahora los principales temas o aspectos pendientes de consenso los siguientes:

- 1- **Si debe aumentarse el plazo de pago si así lo acuerdan las partes:** el Grupo Parlamentario Socialista ha planteado que pueda ampliarse por acuerdo entre las partes el plazo de pago a 120 días siempre que el acuerdo contenga garantías de pago que justifiquen la ampliación. Los demás Grupos Parlamentarios, con razón, se oponen a ello.  
El principal motivo de fracaso de la Ley 3/2004 hasta que se modificó por la Ley 15/2010 fue precisamente que dejaba la fijación del plazo a la voluntad de acuerdo de las partes, de forma que nunca se cumplía el plazo legal y que seguía perjudicándose al acreedor en las relaciones en las que este es un pequeño o mediano empresario y la otra parte una multinacional o la Administración, pues en esos casos la única voluntad es la del grande y el pequeño tiene que aceptar sin más el aumento de plazo impuesto unilateralmente o renunciar al negocio con ese cliente.
- 2- **Si deben aumentarse los límites o cuantías de las sanciones económicas.** Hasta ahora hay Grupos Parlamentarios que optan por dejarlas como se acordó en el Senado, otros como Unidos Podemos que piden su ampliación y proponen una subida de un 20% sobre la cantidad prevista para cada sanción.

- 3- **Si la capacidad sancionadora debe o no dejarse en manos de las Comunidades Autónomas o si deber recaer sobre la Administración del Estado**, sobre todo porque en muchos casos las relaciones comerciales a sancionar son inter regionales y excederían del ámbito territorial de la Comunidad en cuestión, afectando a dos Administraciones autonómicas.

Por lo demás parece que el texto que hemos ido desmenuzando se quedaría más o menos igual que tras su paso por el Senado el pasado año. En cualquier caso, será en los próximos meses cuando se irán despejando las incógnitas y conoceremos cuál es el texto definitivo que quedará aprobado como Ley.

**Gonzalo Quiroga Sardi - Abogado  
Presidente Comisión de Morosidad ASSET  
Socio Director Quiroga & Asociados**

