

# Resumen Ejecutivo

**El presente Informe Analítico forma parte del proyecto del Observatorio Europeo del Sector de la Construcción (ECSO) realizado por cuenta de la Comisión Europea. Este Informe Analítico tiene como objetivo entender mejor, mediante casos prácticos nacionales, algunas de las principales causas de la morosidad y cómo este problema se está llevando a cabo con sus políticas e instrumentos. El informe ofrece asimismo una serie de lecciones aprendidas para las autoridades, sobre cómo abordar el problema en los distintos Estados miembros de la Unión Europea.**

Aunque los plazos de pago son largos e injustos y la morosidad afecta a toda la economía europea, el sector de la construcción parece ser el que más sufre este tipo de problemas dentro de la Unión Europea (UE). Por ello, en este Informe Analítico se analizarán los indicadores cuantitativos de la morosidad en el sector de la construcción en cinco países europeos: Francia, Irlanda, Italia, España y el Reino Unido. Además, en el informe se mostrarán respuestas políticas específicas a los problemas de morosidad en los distintos Estados miembros de la UE. El enfoque y la metodología de este Informe Analítico han sido adaptados a los (limitados) datos estadísticos disponibles a nivel de la UE sobre los efectos de la morosidad en el sector de la construcción. La información encontrada y los datos recopilados a la hora de escribir el informe han sido obtenidos de fuentes nacionales y fuentes procedentes de la UE.

## Situación actual e impacto de la morosidad

**Las diferencias en el comportamiento de pago ponen en riesgo el correcto funcionamiento del mercado europeo y suponen un riesgo cada vez mayor para las micro, pequeñas y medianas empresas (pymes).** Este tipo de casos se dan en sectores como la construcción, sector que registra los mayores plazos de pago entre los diferentes sectores económicos de la UE, de hasta 72 días en el año 2016. Para acortar los plazos de pago y acabar con la morosidad, en junio de 2000 la Unión Europea aprobó la Directiva 2000/35/CE por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Sin embargo, más de una década después de la adopción de la Directiva, las prácticas de morosidad siguen afectando profundamente a la economía europea. En respuesta al problema, la Comisión Europea aprobó la Directiva 2011/7/UE por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, en sustitución de la Directiva 2000/35/CE.

**La Directiva 2011/7/UE contra la morosidad tenía como objetivo modernizar y reforzar la Directiva 2000/35/CE, haciendo que la morosidad resultase menos atractiva para los deudores o compensando a los acreedores por las prácticas morosas. La Directiva 2011/7/UE se centra en cinco disposiciones principales: plazos límites de pago, intereses legales y compensación fija, título ejecutivo, principio de favorabilidad para el acreedor y, finalmente, disposiciones sobre prácticas y cláusulas de pago injustas.**

**El marco normativo, desarrollado mediante la transposición de la Directiva 2011/7/UE, ha creado conciencia sobre los problemas de morosidad entre los Estados miembros de la UE.** Sin embargo, la legislación actual no obliga ni establece una metodología definida para la recogida de datos sobre plazos de pago. Además, muchos acreedores siguen optando por no hacer valer sus derechos para preservar sus relaciones comerciales. Como resultado, cada vez más instituciones y asociaciones abogan por el desarrollo de una directiva actualizada y más viable para combatir las prácticas de morosidad en la UE.

**Un análisis específico por países revela que las prácticas de morosidad siguen siendo generalizadas en las relaciones comerciales del sector de la construcción.** Además, las autoridades públicas del sector de la construcción tienden a tener plazos de pago más largos que la media. A pesar de que la morosidad pueda

tener efectos importantes en los acreedores, entre los años 2010 y 2017 se observó una tendencia positiva en la reducción de los plazos de pago.

## Causas de la morosidad

**La naturaleza y las características del sector de la construcción contribuyen a unos plazos de pago largos e injustos y por ello, a un elevado nivel de morosidad en el sector.** Y lo que es más importante, las causas de la morosidad a menudo están directamente relacionadas con la conducta de las empresas dentro de la construcción y, en algunos casos, las autoridades que trabajan con empresas del sector.

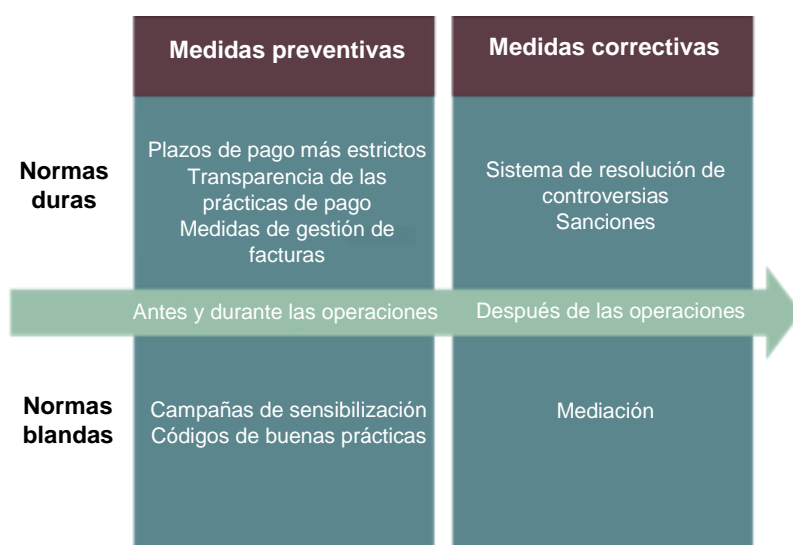
**La naturaleza y configuración de la cadena de suministro de la construcción influye en el alcance y el impacto de los plazos de pago largos e injustos del sector.** Además de que la cadena de suministro está fragmentada, su desequilibrio de poder —entre los propios negocios, y las autoridades y los negocios— contribuye de forma importante a la morosidad. Los plazos de pago largos e injustos y la morosidad no son solo una cuestión legal y formal, sino también el resultado de prácticas comerciales informales e injustas.

**Para abordar eficazmente la morosidad en el sector de la construcción, las autoridades y los agentes económicos deberían tener en cuenta la compleja dinámica de poder de la cadena de suministro. Esto puede dar lugar a nuevos interrogantes, como, por ejemplo: ¿qué tipo de actuaciones públicas podrían cambiar eficazmente el desequilibrio de poder en la cadena de suministro? ¿Cómo se puede incentivar a las empresas y a las autoridades para que paguen a tiempo? ¿A qué nivel debería producirse la intervención pública, a nivel de la UE o de los Estados miembros, o ambos?**

## Iniciativas de políticas

El presente Informe Analítico analiza minuciosamente las políticas enfocadas en la morosidad dentro el sector de la construcción en el conjunto de países seleccionados. En los países europeos analizados se han utilizado un conjunto de medidas preventivas y correctivas, así como regulaciones tajantes y triviales, para abordar la morosidad en el sector de la construcción.

**Algunos Estados miembros de la UE han adoptado políticas e instrumentos de prevención específicos para la construcción,** lo que indica que los largos plazos de pago e injustos y la morosidad en el sector son motivo de preocupación para las autoridades.



Países	Normas duras				Normas blandas	
	Normas más estrictas	Transparencia de las prácticas de pago	Práctica de gestión de facturas	Sistema de resolución de controversias y sanciones	Actividades de sensibilización	Códigos de buenas prácticas
<b>España</b>					√	
<b>Francia</b>		√	√	√	√	
<b>Irlanda</b>	√			√		
<b>Italia</b>						√
<b>Reino Unido</b>	√	√	√	√	√	√

**Las autoridades a menudo optan por un doble enfoque con respecto a las medidas preventivas. El objetivo es mejorar la eficacia al emplear simultáneamente normas más tajantes y otras menos.** Las normas triviales —campañas de sensibilización y códigos de buenas prácticas— son relativamente habituales y más fáciles de adoptar que las normativas más estrictas. En muchos casos, estas iniciativas pueden respaldar o servir de base para la aplicación de otro tipo de normas. Cabe señalar que mientras que las normas que son más fáciles de lograr pueden estar impulsadas por las asociaciones del sector de la construcción, las medidas más duras son desarrolladas exclusivamente por los gobiernos (a menudo con presiones del sector). Por tanto, es imperativo garantizar un nivel de coordinación y coherencia al adoptar dicho doble enfoque.

**Las medidas correctivas como los sistemas de resolución de controversias —desde la mediación a la resolución, el arbitraje y las demandas— son procesos complejos que se emplean como último recurso.** Alentados en ocasiones por la normativa, los negocios prefieren cada vez más la mediación a la resolución, y la resolución al arbitraje y las demandas, ya que consumen menos tiempo y recursos, a la vez que preservan las relaciones comerciales existentes. El arbitraje y las demandas judiciales son el método más severo de combatir la morosidad y a menudo se reservan para controversias por sumas de dinero importantes.

**Las medidas correctivas blandas y duras se refuerzan entre sí. Sin embargo, hay evidencias de que las partes interesadas del sector de la construcción recurren poco a los sistemas de resolución de controversias, por miedo a perjudicar las relaciones comerciales con agentes más poderosos, ya sean contratistas principales o clientes públicos o privados. Por consiguiente, se necesita hacer más para proporcionar al sector de la construcción más sistemas de resolución de controversias prácticos.**

## Lecciones aprendidas

**Hay dos observaciones principales que resultan del análisis del presente informe: la necesidad de más datos periódicos y coherentes y de una mayor coordinación entre las políticas y entre los agentes de los sectores público y privado.** En primer lugar, desarrollar la recogida, el análisis y la armonización (entre los Estados miembros de la UE) sobre los largos plazos de pago e injustos y la morosidad en el sector de la construcción deberá estar menor orientada al diseño y la adopción de políticas e instrumentos sobre los largos plazos de pago e injustos y la morosidad. Hasta ahora, los datos sobre la morosidad de negocio a negocio y de la autoridad a negocio en el sector de la construcción son relativamente escasos (especialmente sobre los efectos de la morosidad) y dispersos (recabados por diferentes organizaciones públicas y privadas, en ocasiones siguiendo una metodología distinta). En segundo lugar, las políticas de contratación pública y morosidad deben de ser coherentes y complementarias entre sí. La contratación pública puede actuar como incentivo para que las empresas mejoren sus prácticas y comportamientos de pago, al recompensar a los buenos pagadores. Por tanto, la coordinación entre las autoridades y las iniciativas del sector de la construcción constituyen un aspecto importante que ayudará a maximizar el impacto sobre los largos plazos de pago e injustos y la morosidad.

**La Comisión Europea desarrolló varias iniciativas para combatir la morosidad, incluidas la Directiva 2000/35/CE y Directiva 2011/7/UE.** Esta última, estableció un amplio marco regulatorio a nivel de la UE y de los Estados miembros, haciendo hincapié en el valor de una estrategia de la UE sobre la morosidad. Además, la Comisión Europea utiliza también políticas indirectas, como la Directiva sobre contratación pública para luchar contra el problema de la morosidad. Aunque su impacto en la morosidad no ha sido evaluado, la legislación sobre contratación pública ofrece incentivos para influir en el comportamiento de pago de las empresas de construcción. Además, la Directiva 2014/24/UE ofrece a los subcontratistas la posibilidad de reclamar directamente el pago a la autoridad contratante.

**Algunos Estados miembros de la UE han ido más allá de la adopción de políticas e instrumentos generales multisectoriales de plazos de pago largos y morosidad, al poner en marcha herramientas específicas para abordar los plazos de pago largos e injustos y la morosidad para el sector de la construcción en concreto.** Utilizaron políticas multisectoriales y las adaptaron al sector de la construcción y las características de su cadena de suministro. La mayoría de las políticas e instrumentos analizados se centran en medidas preventivas y combinan diferentes grados de normativas. Prueba adicional de que estas no son excluyentes, sino que se complementan entre sí. Entre las normas más triviales se incluyen campañas de sensibilización y códigos de buenas prácticas que puedan ser alentadas por las autoridades o las asociaciones de la construcción. Las medidas correctivas, desarrolladas por las autoridades, consisten en la mediación (norma con menos dificultad para conseguir), los sistemas de resolución de controversias (norma más estricta) y sanciones (norma difícil de lograr). Las normas duras preventivas incluyen plazos de pago más estrictos o más cortos, sistemas de facturación electrónica y cuentas bancarias de proyectos, e información sobre evolución de pagos.

**El estricto control y la información sobre el comportamiento de pago en el sector de la construcción, junto con posibles sanciones, también parecen ser efectivos para combatir la morosidad.** Dado que el sector de la construcción se ve especialmente afectado por la morosidad, podría ser positivo crear una plataforma para diversas partes interesadas donde intercambiar información y buenas prácticas a nivel de la UE. Dicha plataforma podría ser un subgrupo del Grupo de expertos sobre morosidad europeo y podría incluir a las autoridades y las asociaciones de la construcción. El vínculo entre el Grupo de expertos sobre morosidad aseguraría un intercambio de información periódico sobre otras prácticas sectoriales que podrían ser relevantes para el sector de la construcción. El subgrupo podría ofrecer y compartir perspectivas sobre posibles medidas preventivas y correctivas para la morosidad, así como directrices para aplicarlas mediante normas blandas, duras o ambas.