



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 962/2013, DE 5 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE CREA Y REGULA EL CONSEJO ESTATAL DE LA PEQUEÑA Y LA MEDIANA EMPRESA, Y SE CREA Y REGULA EL OBSERVATORIO ESTATAL DE LA MOROSIDAD PRIVADA

IPN/CNMC/012/24

15/04/2024

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 962/2013, DE 5 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE CREA Y REGULA EL CONSEJO ESTATAL DE LA PEQUEÑA Y LA MEDIANA EMPRESA, Y SE CREA Y REGULA EL OBSERVATORIO ESTATAL DE LA MOROSIDAD PRIVADA

Expediente nº: IPN/CNMC/012/24

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 15 de abril de 2024.

Vista la solicitud informe del Ministerio de Industria y Turismo (MINTUR), en relación con el Proyecto de Real Decreto (PRD) por el que se modifica el Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de la Pequeña y la Mediana Empresa, y se crea y regula el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 25 de marzo de 2024, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC \(Ley 3/2013\)](#), el PLENO acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

Existe un amplio consenso doctrinal acerca de que uno de los factores que dificultan el crecimiento de las empresas, muy en particular de las pymes¹, es la morosidad, entendida como el incumplimiento de una obligación de pago a tiempo, superándose el plazo de pago máximo de 60 días para empresas privadas y de 30 días en el caso de las Administraciones Públicas².

Cabe señalar que, a este respecto, la [Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas](#), informada por esta Comisión³, preveía dos medidas.

Por un lado, la inclusión de representantes de asociaciones especializadas en el ámbito de la morosidad en el Consejo Estatal de la Pequeña y Mediana Empresa (en adelante, Consejo Estatal de la PYME), regulado en el Real Decreto 962/2013 (disposición adicional undécima de la Ley 18/2022)⁴. Por otro, la creación del Observatorio Estatal de la Morosidad Privada, mediante real decreto, encargado del seguimiento de la evolución de los datos de pago y la promoción de buenas prácticas en esta materia (disposición final sexta de la Ley 18/2022).

El objetivo de este PRD es precisamente implementar estas dos medidas, modificando el [Real Decreto 962/2013](#) para que el Consejo Estatal de la PYME incluya a representantes de asociaciones especializadas en el ámbito de la

¹ En España, las PYMEs y los trabajadores autónomos constituyen más del 99% del tejido productivo, en términos de número, y representan algo más del 61% del Valor Añadido Bruto (VAB) y el 64% del empleo. Los estudios académicos alertan del riesgo que supone la falta de liquidez para las pequeñas empresas: cuanto más pequeña es su estructura, más sensibles se muestran a los problemas económicos y financieros, lo que las condena, en muchos casos, a su desaparición. Un menor tamaño se traduce en menor capacidad para financiarse y para resistir tensiones de tesorería; por tanto, los efectos de la morosidad se hacen más evidentes para las pequeñas empresas que para las empresas más grandes. La incertidumbre que genera esta situación también condiciona su capacidad de crecimiento y de generar empleo estable y de calidad.

² Véase la [Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales](#), con las modificaciones de la [Ley 15/2010](#).

Como señala la MAIN, según el [estudio sobre comportamiento de pagos de las empresas en España](#), publicado en octubre de 2023 por Informa D&B (la empresa filial de CESCE), el porcentaje de empresas que incumplen los plazos de pago por tamaños son: 86% de las empresas grandes y 71% de las empresas medianas.

³ Véase el [IPN/CNMC/033/21](#): Anteproyecto de Ley de creación y crecimiento de empresas.

⁴ [Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de la Pequeña y Mediana Empresa](#).

morosidad y para crear y determinar la composición, funciones y régimen de funcionamiento del Observatorio Estatal de la Morosidad Privada, que quedará integrado en el Consejo Estatal de la PYME.

Por último, cabe destacar que en la UE se está debatiendo [una propuesta de Reglamento](#) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales⁵, que sustituiría, en su caso, a la Directiva vigente de 2011⁶.

2. CONTENIDO

El PRD está integrado por una parte expositiva y un **artículo único**, que modifica el Real Decreto 962/2013, con seis apartados.

El **apartado 1** introduce un Capítulo I sobre las disposiciones relativas al Consejo Estatal de la PYME.

El **segundo apartado** establece una nueva función de seguimiento de la evolución del comportamiento de pago de las empresas a través del análisis del informe anual elaborado por el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada.

El **apartado 3** modifica la composición del Consejo Estatal de la PYME: se regula su Presidencia, la Vicepresidencia 1ª y 2ª y la Secretaría (todas ellas vinculadas al Mº industria y Turismo), además de 15 vocales en representación de los Departamentos ministeriales de la Administración General del Estado con categoría, al menos, de Director General; 12 Vocales en representación de diferentes entidades dependientes de la Administración General del Estado con categoría, al menos, de Director General o asimilado⁷; 1 Vocal en representación de cada comunidad autónoma, otro de Ceuta y otro de Melilla con categoría, al menos, de Director General, propuesto por las mismas; 1 Vocal en

⁵ Para más información véase el siguiente [enlace](#) de la Comisión Europea.

⁶ [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.

⁷ Pertenecientes al Instituto de Crédito Oficial (ICO), al IDEX España Exportación e Inversiones, al Instituto Nacional de Estadística (INE), al Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), a la Oficina Española de Patentes y Marcas (OEPM), a la Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas (SEGITTUR), a Red.es, a la Empresa Nacional de Innovación, S.M.E. (ENISA), a la Fundación Escuela de Organización Industrial, F.S.P (EOI); a la Compañía Española de Reafianzamiento, S.A. (CERSA); a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, como organismo de la Administración Pública encargado de la gestión de la solución pública de facturación electrónica y al Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.

representación de la Administración Local, designado por la asociación de ámbito estatal más representativa; 5 Vocales en representación de las organizaciones empresariales de ámbito estatal e intersectorial y 1 Vocal en representación de las organizaciones empresariales de ámbito autonómico e intersectorial más representativas de la pequeña y la mediana empresa; 2 Vocales en representación de las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal; 1 Vocal en representación de la confederación empresarial de economía social con mayor implantación en el ámbito estatal; 2 Vocales en representación de asociaciones u otras organizaciones especializadas en el ámbito de la morosidad más representativas, que tengan experiencia en el análisis y seguimiento en esta materia; 1 Vocal en representación de la Cámara de Comercio de España y 1 vocal en representación de la Federación Española de Centros Tecnológicos (FEDIT).

El **cuarto apartado** crea el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada y el **apartado 5** regula los siguientes aspectos de dicho Observatorio Estatal.

- La naturaleza del observatorio (como un grupo de trabajo permanente) y su adscripción al Consejo Estatal de la PYME (artículo 9).
- Las funciones en materia de morosidad asumidas por el Observatorio (artículo 10)⁸.
- La regulación y procedimiento de elaboración del listado de empresas que hayan incumplido los plazos de pago (artículos 11 y 12).
- La obligación legal de elaboración **del informe anual sobre la situación de los plazos de pago y de la morosidad**, en cuya elaboración **participará**, entre otros, **un representante de la CNMC**⁹. Una vez aprobado por el Consejo Estatal dicho informe se remitirá a las Cortes Generales y se publicará en la web de MINTUR (artículo 13).

⁸ Entre las que se encuentran, entre otras, (i) el seguimiento de la evolución de los periodos medios de pago; (ii) la elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas comerciales, campañas de concienciación y favorecer el diálogo y la intercomunicación de las distintas AA. PP y de los agentes económicos y sociales; (iii) el seguimiento y evaluación sistemática de la evolución de los periodos de pago y la morosidad y (iv) la elaboración del informe anual y el listado de empresas que hayan incumplido los plazos de pago

⁹ Además del representante de la CNMC participarán: (i) un representante del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España; (ii) un representante del Banco de España; (iii) un representante de Informa D&B; (iv) un representante del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas de España y (v) un representante de la Plataforma Multisectorial contra la Morosidad.

- La composición y organización del Observatorio, así como el procedimiento de nombramiento y cese de sus miembros (artículo 14).
- La estructura y el funcionamiento interno del Observatorio (artículo 15).

El **apartado 6** elimina la disposición adicional primera del Real Decreto 962/2013, relativa al incremento de gasto público.

Por último, se incorporan **una disposición adicional única**, que regula los plazos de constitución del Observatorio Estatal de la Morosidad Privada¹⁰, y **tres disposiciones finales**, sobre el régimen jurídico aplicable, la habilitación normativa y la entrada en vigor, al día siguiente de la publicación en el BOE.

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

En líneas generales, favorecer el crecimiento de las empresas permite incrementar la productividad, aumentar la resiliencia de aquellas ante potenciales crisis y mejorar su capacidad de acometer las inversiones necesarias para seguir siendo competitivas.

En este sentido, desde la CNMC se valora positivamente toda actuación, como la recogida en este PRD, que pueda suponer una corrección del problema de la morosidad en las operaciones comerciales, que afecta especialmente al crecimiento de las PYMES.

Sin perjuicio de lo anterior, se han detectado los siguientes aspectos que son susceptibles de mejora desde la óptica de los principios de buena regulación.

3.2. Observaciones particulares

3.2.1. Funciones del observatorio estatal de la morosidad privada (artículos 10 y 12)

Entre las funciones que recoge dicho precepto se encuentran las relativas a la *elaboración y publicación anual de un listado de empresas*, de acuerdo con lo establecido en la disposición final sexta de la Ley 18/2022, 28 de septiembre y a

¹⁰ El Observatorio Estatal de la Morosidad Privada se constituirá dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor de este real decreto. Las AA. PP y organizaciones que lo componen dispondrán de 30 días contados a partir de dicha entrada en vigor para designar a los Vocales titulares del mismo.

actuar como órgano consultivo y asesor en materia de morosidad, en el ámbito de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, y en la disposición final sexta de la Ley 18/2022, de 28 de septiembre.

Respecto a la elaboración y publicación anual del listado de empresas, la propia Ley 18/2022 señala que se referirá a aquellas que en las que, como mínimo, concurren una serie de circunstancias¹¹. De acuerdo con el principio de neutralidad competitiva, debe asegurarse que no se produzca ninguna situación discriminatoria que pudiera, por ejemplo, excluir la inclusión de empresas públicas en el mismo.

Adicionalmente, cabe indicar que el artículo 12 del PRD señala que:

“Previo a la publicación del listado, se dará trámite de audiencia a las empresas incluidas en el mismo para que en el plazo de 10 días hábiles puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas”.

Sin ánimo de limitar el ámbito de discrecionalidad que puedan tener los operadores a la hora de efectuar dichas alegaciones, dadas las potenciales implicaciones que pueden derivarse de la inclusión de una empresa en el listado, sí parece razonable en cambio acotar la amplia discrecionalidad que se le parece otorgar a la Administración para valorar aquellas.

A este respecto, podría ser **recomendable identificar potenciales circunstancias excepcionales que podrían haber provocado un comportamiento anómalo de la entidad en un período temporal determinado**, como consecuencia, por ejemplo, de una situación de crisis estructural o coyuntural, y que podrían justificar su no inclusión en el listado. Todo ello sin perjuicio de verificar comportamientos fraudulentos que pudieran alegarse pero que no estuvieran debidamente acreditados.

Por lo que se refiere a la **función consultiva** en materia de morosidad que se le da al observatorio, así como a la que se le otorga al consejo por el RD 962/2023, cabe señalar, que sin desconocer la aportación que puedan ofrecer ambos órganos derivada de la especialización de sus miembros, se recuerda que dicha función debe ser compatible con el ejercicio por la CNMC de su función

¹¹ (i) Que a 31 de diciembre del año anterior el importe total de facturas impagadas dentro del plazo establecido por la Ley 3/2004, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales o la normativa sectorial que sea de aplicación supere el importe de 600.000 euros; (ii) que el porcentaje de facturas pagadas por la empresa durante el ejercicio anterior en un periodo inferior al máximo establecido en la normativa de morosidad sobre el total de pagos a proveedores sea inferior al noventa por ciento; y (iii) que se trate de sociedades con personalidad jurídica que, de acuerdo con la normativa contable, no puedan presentar cuenta de pérdidas y ganancias abreviada.

consultiva ordinaria ex artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC respecto a todas aquellas cuestiones que pudieran afectar al mantenimiento de la competencia efectiva.

3.2.2 Composición del consejo estatal de la pyme (artículo 3) y del observatorio estatal de la morosidad privada (artículo 14)

El PRD no contempla la participación de la CNMC en el consejo estatal de la PYME pero sí recoge la participación, junto a otros organismos¹², en el observatorio, a los efectos de la elaboración del informe anual sobre la situación de los plazos de pago y de la morosidad en las operaciones comerciales, que permita analizar los resultados y la eficacia en términos de reducción de los plazos de pago y de mejora de la cultura de pago entre empresas y profesionales.

Sin embargo, sin perjuicio de ofrecer toda la colaboración institucional a este respecto, la información de la que dispone la CNMC en ejercicio de sus funciones no está vinculada directamente con los plazos de pago o la morosidad de las relaciones comerciales, que forman el contenido principal del informe anual referido, por lo que se recomienda su replanteamiento. En cambio, en línea con lo recogido en el párrafo siguiente (participación de la CNMC en el consejo de la PYME como miembro con voz pero sin voto) parecería igualmente razonable proponer su participación general en esas mismas condiciones en el observatorio, si bien sin vincularla a la función anteriormente señalada.

En cualquier caso, dadas las funciones¹³ que el consejo estatal de la PYME desarrolla en lo que se refiere al análisis y elaboración de las políticas públicas

¹² Además del representante de la CNMC participarán: (i) un representante del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España; (ii) un representante del Banco de España; (iii) un representante de Informa D&B; (iv) un representante del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas de España y (v) un representante de la Plataforma Multisectorial contra la Morosidad.

¹³ Art. 2 RD a) Realizar el seguimiento de la evolución, problemas y políticas que afectan a las PYMES para formular, en su caso, recomendaciones y propuestas sobre las prioridades, mecanismos, actuaciones y cambios regulatorios que sean necesarios para incrementar la actividad y competitividad sostenibles de las pequeñas y las medianas empresas, así como la creación de empresas en España. Para ello, el Consejo analizará la información existente, elaborará informes, y en su caso, promoverá la realización de nuevos estudios que permitan conocer en profundidad la realidad de empresas [...]. b) Informar con carácter previo el Plan plurianual de apoyo a la PYME. c) Formular recomendaciones para la coordinación de los distintos programas de apoyo a la PYME, llevados a cabo por los distintos organismos competentes, así como armonizar criterios de prestación de servicios y de apoyo a la PYME. d) A través de informes y estudios, realizar un seguimiento y una evaluación de la aplicación en España de la «Small Business Act para Europa-SBA» (Ley de la Pequeña Empresa) que permita conocer la evolución, entre otras, de las políticas dirigidas a facilitar el acceso de las

que afectan a aquellas, dada igualmente la amplia y heterogénea composición del mismo (ver pág. 4 *in fine*) y, sobre todo, teniendo en cuenta las amplias funciones que se le atribuyen a la CNMC por su normativa de creación en lo relativo a la supervisión de todos los mercados y sectores productivos¹⁴, **se recomienda contemplar la participación de la propia CNMC en el consejo estatal de la PYME, con un vocal que ostente la condición de miembro de pleno derecho, con voz pero sin voto.**

De contemplarse dicha participación y dado el carácter de autoridad administrativa independiente de la propia CNMC, parecería razonable que la **designación de la persona que ejerciera dicha representación se realizara por dicha Comisión, y no por el departamento ministerial** al que está adscrita orgánicamente¹⁵.

En cualquier caso, esta participación se realizaría sin menoscabo de las funciones que la CNMC realiza en ejercicio de su normativa reguladora (por ejemplo, en lo relativo a su función consultiva).

A este respecto podría servir de orientación el artículo 328 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, que recoge la participación de la CNMC en la comisión permanente de la Junta consultiva de contratación pública del Estado¹⁶.

pequeñas y las medianas empresas a la financiación, a la internacionalización, a la innovación, a la contratación pública, a las tecnologías de la información y la comunicación, así como a la reducción de las cargas administrativas que les afectan. e) Analizar las prácticas europeas e internacionales de apoyo a la pequeña y la mediana empresa y su transferibilidad a España, difundir y efectuar el seguimiento de su implantación, así como orientar a los poderes públicos sobre cómo pueden aplicar el marco jurídico comunitario de manera que se facilite una mayor actividad para las pequeñas y las medianas empresas, realizando si cabe informes divulgativos específicos que ayuden al cambio en la mentalidad de los poderes públicos. f) Contribuir a la valoración, reconocimiento y desarrollo de la función empresarial ante los medios de comunicación, en el entorno educativo y en la sociedad en general, considerando la conciliación de la vida privada, familiar y laboral. g) Informar acerca de los proyectos normativos que le someta su presidente.

¹⁴ De hecho, la CNMC está desarrollando actualmente un estudio sobre las barreras que afectan a las PYMES presentes tanto en la regulación como en los pliegos de contratación pública. Puede verse aquí la [consulta pública](#) realizada.

¹⁵ Ver artículos 1, 2 y 3 de la Ley 3/2013.

¹⁶ Artículo 328 LCSP. Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. “1. La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado es el órgano específico de regulación y consulta en materia de contratación pública del sector público estatal, con independencia de que las entidades contratantes operen en los sectores a que se refiere la disposición adicional

Por último, se recuerda que se deben ofrecer garantías para que la participación en el consejo (así como en el observatorio) de operadores que pudieran competir comercialmente en ciertos mercados con otros operadores que no estén representados no pueda suponer el fortalecimiento de su posición competitiva, por ejemplo, a través del acceso en condiciones preferentes a la información gestionada¹⁷.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En líneas generales, favorecer el crecimiento de las empresas permite incrementar la productividad, aumentar la resiliencia de aquellas ante potenciales crisis y mejorar su capacidad de acometer las inversiones necesarias para seguir siendo competitivas.

Desde la CNMC se valora positivamente toda actuación, como la recogida en este PRD, que pueda suponer una corrección del problema de la morosidad en las operaciones comerciales, que afecta especialmente al crecimiento de las PYMES.

Sin perjuicio de lo anterior, se han detectado los siguientes aspectos que son susceptibles de mejora desde la óptica de los principios de buena regulación:

- Elaboración y publicación anual del listado de empresas morosas. Debe asegurarse que no se produzca ninguna situación discriminatoria que pudiera, por ejemplo, excluir la inclusión de empresas públicas en el mismo. Además, se aconseja acotar la amplia discrecionalidad que se le parece otorgar a la Administración para valorar alegaciones de los operadores a su inclusión en el mismo.
- Función consultiva del consejo y del observatorio. Se recuerda que dicha función debe ser compatible con el ejercicio por la CNMC de su función consultiva ordinaria ex artículo 5.2 de la Ley 3/2013.

octava. 2. [...] Su composición y régimen jurídico se establecerán reglamentariamente, teniendo en cuenta que el Presidente de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación y un representante de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia formarán parte de la misma como vocales natos, con voz pero sin voto¹⁷.

¹⁷ Con una finalidad meramente ejemplificativa, se puede comentar la participación en el observatorio de la sociedad mercantil pública Informa D&B S.A.U. (SME), compañía especializada en el suministro de información comercial, financiera, sectorial y marketing de empresas y empresarios. Deberían establecerse salvaguardias en el acceso a información que pudiera reportarles alguna ventaja competitiva en el ejercicio de su actividad comercial, como podría ser un acceso preferente o anticipado de las facturas electrónicas del sector privado que tengan las haciendas tributarias.

- Composición del consejo y del observatorio. Se recomienda replantear la participación de la CNMC en el observatorio en lo que se refiere a la función de elaboración del informe anual, y reenfocharla a una participación general como miembro con voz pero sin voto. Así mismo, se propone contemplar la participación de la CNMC en el consejo estatal de la PYME, con un vocal, designado por aquella, que ostente la condición de miembro de pleno derecho, con voz pero sin voto. Además, se debe garantizar que la participación de operadores que compitan comercialmente en ciertos mercados no pueda suponer un fortalecimiento de su posición competitiva.