



Roj: **STS 5012/2025 - ECLI:ES:TS:2025:5012**

Id Cendoj: **28079130032025100212**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **30/10/2025**

Nº de Recurso: **8889/2022**

Nº de Resolución: **1386/2025**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **MARGARITA DEL CARMEN BELADIEZ ROJO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 11904/2022,**
ATS 1950/2024,
STS 5012/2025

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.386/2025

Fecha de sentencia: 30/10/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 8889/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 14/10/2025

Ponente: Excm. Sra. D.^a Margarita Beladiez Rojo

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.3

Letrado de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por: CM

Nota:

R. CASACION núm.: 8889/2022

Ponente: Excm. Sra. D.^a Margarita Beladiez Rojo

Letrado de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1386/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruza, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas



D. José Luis Gil Ibáñez

D.ª Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.ª Pilar Cancer Minchot

D.ª Margarita Beladiez Rojo

En Madrid, a 30 de octubre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 8889/2022 interpuesto por la entidad Fresenius Kabi España S.A.U., representada por el procurador D. Jacobo Gandarillas Martos y defendida por el letrado D. Alfonso Arroyo Díez, contra la sentencia número 1399/2022 de 17 de octubre de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Tercera), recaída en el Procedimiento Ordinario n.º 462/2022.

Se ha personado como parte recurrida la Comunidad de Madrid, representada por el Letrado de la Comunidad de Madrid.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª Margarita Beladiez Rojo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia n.º 1399/2022, de 17 de octubre, en el procedimiento ordinario n.º 462/2022, cuyo fallo dice literalmente:

«Que estimando en parte el Recurso contencioso-administrativo promovido por la mercantil Fresenius Kabi España, S.A.U. contra la desestimación por silencio administrativo, de la solicitud formulada por ésta ante el Servicio Madrileño de Salud por medio de escrito de 20 de junio de 2018, reseñado en el Fundamento de Derecho Primero, la anulamos por no ser conforme a Derecho, y declaramos su derecho al abono de los intereses de demora en los términos que se reseñan en los Fundamentos de Derecho Cuarto al Séptimo, los cuales se determinarán en ejecución de Sentencia con arreglo a las bases que allí se recogen, con desestimación del resto de las pretensiones de la demandante, todo ello sin costas».

SEGUNDO.-Notificada a las partes la referida sentencia, por la representación procesal de Fresenius Kabi España S.A.U., se presentó escrito manifestando su intención de interponer recurso de casación. La Sala de instancia, mediante auto de 12 diciembre de 2022, tuvo por preparado el recurso de casación, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.-Recibidas las actuaciones en esta Sala del Tribunal Supremo, la Sección Primera (Sección de Admisión) dictó auto en fecha 19 de febrero de 2024 por el que fue admitido a trámite el recurso. Asimismo, se acuerda la remisión de las actuaciones a la Sección Tercera.

En la parte dispositiva del auto de admisión se acuerda, en lo que ahora interesa, lo siguiente:

«1º) Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación de FRESENIUS KABI ESPAÑA SAU contra la sentencia núm. 1399/2022, de 17 de octubre de la Sección 3ª, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictada en el recurso contencioso-administrativo número 462/2022 .

2º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

Determinar si la cantidad fija de 40 € por gastos de cobro del artículo 8.1 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas para la lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, que transpone a nuestro ordenamiento el art. 6.1 de la Directiva 2011/7, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, debe interpretarse en el sentido de reconocer que los 40 € deben abonarse por cada una de las facturas abonadas con demora.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación, las contenidas en el artículo 8.1 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas para la lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y el art. 6.1 de la Directiva 2011/7, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

CUARTO.-Por diligencia de ordenación de, 27 de febrero de 2024, habiendo sido admitido a trámite el recurso de casación, se hace saber a la parte recurrente que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 92.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, a contar desde la notificación de la referida diligencia de ordenación, dispone de un plazo de treinta días para presentar el escrito de interposición del recurso de casación y que durante el referido plazo, las actuaciones procesales y el expediente administrativo estarán de manifiesto en la oficina judicial.

La representación procesal de Fresenius Kabi España S.A interpone recurso de casación mediante escrito de 10 de abril del 2024, en el que, tras exponer los antecedentes del caso, desarrolla los argumentos de impugnación que luego examinaremos. Termina el escrito solicitando que esta Sala dicte sentencia acogiendo las siguientes pretensiones:

*«Que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo y tenga por interpuesto, en tiempo y forma, **RECURSO DE CASACIÓN** contra la Sentencia núm. 1399/2022, de 17 de octubre 2022, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Tercera) dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 462/2022 y, previos los trámites procesales oportunos, dicte en su día sentencia por la que case y anule la sentencia recurrida en lo relativo a la indemnización por costes de cobro y estime este recurso en los términos interesados en el presente escrito».*

QUINTO. -Mediante providencia de fecha 12 de abril de 2024 se tuvo por interpuesto el recurso formulado por el recurrente y se dio traslado a la parte recurrida para que pudiese formular su oposición.

SEXTO. -La representación procesal de la Comunidad de Madrid formalizó su oposición al recurso mediante escrito de fecha 13 de junio de 2024 en el que, tras desarrollar los argumentos en los que sustenta su oposición, a los que luego nos referiremos, termina solicitando que se dicte sentencia por la que se proceda a tener por evacuado el trámite y se tengan por realizadas las manifestaciones efectuadas en su escrito de alegaciones.

SÉPTIMO. -Mediante providencia de fecha 17 de septiembre de 2025 se señaló para la votación y fallo del presente recurso el día 14 de octubre del corriente fecha en que tuvo lugar tal acto y se designó Magistrada Ponente a la Excm. Sra. doña Margarita Beladiez Rojo. La deliberación del recurso de casación continuó en las sesiones sucesivas y se votó y fallo en la sesión de 28 de octubre de 2025.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso de casación.

El recurso de casación se interpone contra la Sentencia 1399/2022 de 17 de octubre dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en el Procedimiento Ordinario n.º 462/2022 que estimó en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por la entidad Fresenius Kabi España S.A.U., contra la denegación presunta de la solicitud que había formulado ante el Servicio Madrileño de Salud para el pago de los intereses de demora y costes de cobro, presentada el 20 de junio de 2018.

La sentencia que ahora se impugna, en su fundamento de Derecho sexto, señala que:

"En relación a la procedencia de conceder a la contratista 40 euros por cada una de las 606 facturas, en concepto de costes de cobro, esta misma Sala y Sección rechazó su procedencia en el caso analizado en la Sentencia de 24 de marzo de 2022 (recurso número 899/2020), y en la Sentencia de 1 de junio de 2022 recurso número 1020/2020), razonando la primera de ellas lo que sigue a continuación:

'SEXTO.-Reclama la actora la cantidad de 40 € por cada factura en la que ha incurrido en mora de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 3/2004, en la redacción vigente producto de la trasposición de la Directiva 2011/7/UE.

Conforme al artículo 8, tras la redacción dada por Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo "1. 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 éste y que superen la cantidad indicada en el párrafo anterior.2. El deudor no estará obligado a pagar la indemnización establecida en el apartado anterior cuando no sea responsable del retraso en el pago". Reclama la actora la cantidad de 40 euros por cada una de las 32.916 facturas que reclamó inicialmente en Vía administrativa, lo que comportaría la suma de 1.316.640 euros.

"No se desconocen por esta Sala las recientes sentencias de fecha 4 de mayo de 2021 y 8 de junio de 2021 dictadas por el Tribunal Supremo sección cuarta [que] han establecido el criterio de que "Para el TS ni la Ley ni la Directiva alude al devengo de la cantidad de 40 euros por gastos de cobro por cada reclamación económica presentada para el pago de la deuda, sino que, por el contrario, tanto la Ley como la Directiva se refieren a cada factura que ha resultado impagada en el plazo previsto legal contractualmente. En definitiva, el procedimiento administrativo posterior de reclamación de facturas ni siquiera es el eje de la regulación contenida en la Ley y en la Directiva, que se centra en proporcionar las herramientas necesarias para combatir la morosidad, para desalentar esa práctica, tras constatar que las facturas correspondientes se pagan con mucho retraso respecto al plazo previsto. El TS sienta jurisprudencia al declarar y reconocer el derecho de la mercantil recurrente al pago de la cantidad de 40 euros por cada factura a las que se refiere su reclamación, que no haya sido pagada en el plazo contractual o legalmente establecido" pero tampoco el voto particular que contienen.

En cualquier caso estimamos que no corresponde en el caso que nos ocupa aplicar la doctrina jurisprudencial pues nos encontramos ante una reclamación notoriamente defectuosa, quizás precisamente por el cúmulo tan desmesurado de facturas que se han agrupado en la reclamación; las cuales se corresponden con diversos centros hospitalario (hospital universitario San Carlos, el hospital universitario La Paz, el 12 de Octubre, el Gregorio Marañón, el Infanta Sofía, Puerta de Hierro-Majadahonda, Príncipe de Asturias, de la Princesa etc.) y se refieren a muy distintas compañías suministradoras (Accord Healthcare Biocablan, S.L., Curium Pharma Spain S.A, Ferring, S.A, Celeman S.L., Ortho Clinica Diagnostics; Philips Iberica, S.A, Textil Planas Oliveras, Novartis Framanceutica, Bristol Meyers, Laboratorios Normon etc. .), lo que ha de conllevar un recalcúlo total en toda ellas, para adecuar el dies a quo, para adecuar en 704 facturas el dies ad quem y para eliminar de todas ellas el IVA incorrectamente incluido. Es por ello, que no estando ante una liquidación elaborada de manera correcta, que estimamos improcedente reclamar es cantidad de 40 euros por factura, no está justificado el abono de un trabajo que carece de precisión'.

En el presente caso, entendemos que no procede conceder 40 euros por cada una de las 606 facturas cuyos intereses de demora se reclaman, pues concurren idénticas circunstancias que en la Sentencia transcrita esto es, que la reclamación inicial en vía administrativa comprendía miles de facturas por suministros a numerosos hospitales de SERMAS, que ha habido que recalcular en todas ellas el día inicial para el cómputo de los intereses de demora, así como la base de cálculo, excluyéndose el IVA incorrectamente incluido, de forma que estamos ante un trabajo carente de precisión".

Resulta, por tanto, que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, aplicando sus propios precedentes, consideró, que en el caso enjuiciado no resultaba aplicable la doctrina establecida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en las sentencias de 4 de mayo de 2021 y 8 de junio en las que se establece que el pago de 40 € es por cada factura a la que se refiere la reclamación. La sentencia recurrida considera que no resulta aplicable la referida doctrina porque la reclamación formulada era "un trabajo carente de precisión".

SEGUNDO.-Planteamiento de las partes

A) Planteamiento de la parte recurrente

La representación procesal de la parte recurrente articula su recurso de casación en un único motivo por el que denuncia la infracción de art. 198.4 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, en relación con el art. 8.1 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y con el art 6.1 de la Directiva 2011/7/UE, de 16 de febrero de 2011, así como de la jurisprudencia de esta Sala y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Se alega que la cantidad fija de cuarenta euros establecida en el artículo 8.1 de la Ley 3/2004 constituye una indemnización automática y de devengo objetivo por cada factura cuyo pago se haya efectuado fuera del plazo legalmente establecido, sin necesidad de reclamación expresa ni de acreditación de perjuicio alguno. Se invoca la doctrina contenida en las sentencias de esta Sala núm. 612/2021, de 4 de mayo de 2021, y 810/2021, de 8 de junio de 2021, aduciendo que, conforme a lo establecido en las referidas sentencias, el derecho a dicha cantidad fija nace ope legis respecto de cada operación comercial individualizada en una factura, por cuanto la mora se produce separadamente en relación con cada una de ellas.

En el recurso se alude también al voto particular que contienen las citadas sentencias de esta Sala 612/2021, de 4 de mayo de 2021 y 810/2021, de 8 de junio de 2021. Se sostiene que en el presente caso no concurren las circunstancias en las que se fundamentó el citado voto, que se refería a supuestos de cesión de créditos a terceros. Se aduce que tales circunstancias no concurren en el presente caso dado que la reclamante es la contratista originaria y acreedora directa de la Administración. Se afirma, por otra parte, que la existencia

de eventuales discrepancias en el cálculo de los intereses de demora no puede servir de fundamento para denegar la indemnización por costes de cobro. Este es un derecho, según se argumenta en el recurso, que existe *ex lege* cuando se demora el pago de las facturas.

La entidad recurrente, en apoyo de su tesis, cita la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de octubre de 2022, asunto C-585/20, que interpreta el artículo 6.1 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, en la que se dispone que la compensación mínima de cuarenta euros debe abonarse por cada operación comercial impagada a su vencimiento, aunque las facturas se agrupen en una única reclamación administrativa o judicial, y sin que pueda reducirse su cuantía por aplicación de principios generales del Derecho nacional.

Con base en todo ello, la parte recurrente interesa que se dicte sentencia en la que, tras declarar que la indemnización por costes de cobro lo es a razón de una cantidad fija de 40 euros por cada factura reclamada cuyo pago se ha producido fuera del plazo legalmente establecido, se estime el recurso de casación y se case y anule la sentencia impugnada en lo relativo a la cuestión de interés casacional, concretándose en el abono de la cantidad fija de 40 euros por cada factura de las reclamadas que no han sido pagadas en el plazo legalmente establecido, reconociéndose así el derecho al pago de 40 euros por cada una de ellas, estableciéndose dicho importe en 24.120€ (603 facturas).

B) Planteamiento de la parte recurrida

El Letrado de la Comunidad de Madrid se opone al recurso de casación interpuesto. Alega que la cuestión relativa al derecho a percibir la cantidad fija de 40 euros por cada factura abonada fuera de plazo que establece el artículo 8.1 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, que transpone el artículo 6.1 de la Directiva 2011/7/UE, ha sido ya resuelta de modo reiterado por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que ha venido desestimando pretensiones idénticas. Cita las Sentencias 282/2024, de 25 de abril, y 217/2022, de 24 de marzo, del citado órgano jurisdiccional, que niegan la procedencia del abono de dicha cantidad fija por cada factura en mora.

Reconoce que en las sentencias del Tribunal Supremo de 4 de mayo y 8 de junio de 2021 se acogió la tesis contraria. Invoca expresamente el voto particular formulado en aquellas resoluciones al considerar que resulta plenamente aplicable al caso presente. Se cita el referido voto particular, en la parte en la que se sostiene que el criterio de automatismo en la compensación de costes de cobro no puede desligarse, en ningún caso, de la noción de compensación razonable que expresa en el artículo 6.3 la Directiva 2011/7/UE, conforme a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia de 13 de septiembre de 2018, asunto C-287/17), que excluye que la compensación pueda extenderse a costes cubiertos ya por la cantidad fija o que resulten excesivos atendidas las circunstancias del caso. Asimismo, transcribe la parte del mencionado voto en la que se afirma que, el principio de "razonabilidad de la compensación por costes de cobro" que expresa la Directiva 2011/7/UE, según la doctrina del TJUE (STJUE de 5 de diciembre de 2016, asunto C-256/15) debe presidir también la interpretación la Ley 3/2004.

Argumenta, por otra parte, que la aplicación de la doctrina establecida por las Sentencias del Tribunal Supremo de 2021 conduce a un resultado ajeno a la finalidad de la citada Directiva e implica imponer a la Administración un coste desmesurado generando un enriquecimiento injusto del acreedor que, además, habría actuado con abuso de derecho (art. 7.2 del Código Civil). Añade que la propia reclamación administrativa, por el volumen y heterogeneidad de las facturas agrupadas y por errores en el cálculo de intereses -inclusión indebida del IVA y falta de precisión en el cómputo del plazo de mora-, carece del rigor necesario y pone de relieve la desproporción de la pretensión.

Concluye, por todo ello, que la indemnización de 40 euros por cada factura carece de justificación jurídica y vulnera el principio de proporcionalidad inherente a la compensación razonable prevista en la Directiva 2011/7/UE, por lo que solicita a la Sala que tenga por evacuado este trámite y por realizadas las alegaciones expuestas en su escrito de oposición al recurso.

TERCERO.- Sobre el marco normativo aplicable y acerca de la doctrina jurisprudencial que resulta relevante en el enjuiciamiento de este recurso de casación

Planteado el debate casacional en los términos que acabamos de reseñar, exponemos a continuación el marco normativo y la jurisprudencia aplicable.

A) Marco normativo

a) El Derecho de la Unión Europea

El art. 6.1 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, prevé:

"Artículo 6

Compensación por los costes de cobro

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 EUR."

b) El Derecho estatal

El Artículo 198.4, párrafo primero, 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, dispone:

Art.198. Pago del precio

4." 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, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. 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."

El art. 8.1 de Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, establece

"Artículo 8. Indemnización por costes de cobro.

1. 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".

B) Jurisprudencia aplicable

a) La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

En la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de octubre de 2022 (C-585/2020) 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, en el procedimiento entre BFF Finance Iberia, S. A. U., y Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León, planteó, en lo que ahora interesa, la siguiente cuestión prejudicial:

«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?

La citada Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de octubre de 2022 (C-585/2020) respondió a esta cuestión en los siguientes términos:

"42. [...] 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".

b) Jurisprudencia del Tribunal Supremo

Las sentencias de la Sección Cuarta de esta Sala de 4 de mayo de 2021 (RC núm. 4324/2019) y de 8 de junio de 2021 (RC núm. 7332/2019), en su fundamento de Derecho quinto, redactado en idénticos términos, sostienen cada una de ellas:

"QUINTO.- El derecho a la cantidad fija de 40 euros nace cuando el deudor de la factura ha incurrido en mora.

Acorde con lo hasta ahora expuesto, si, a tenor del artículo 8 de la Ley 3/2004, "el derecho a una cantidad fija de 40 euros" por los costes de cobro nace "cuando el deudor incurra en mora", " que se añadirá en todo caso y sin necesidad de petición expresa a la deuda principal". Y el deudor incurre en mora, a tenor de los artículos 4, 5 y 6 de la citada Ley 3/2004, en relación con el artículo 4 de la Directiva citada, cuando se ha presentado al cobro la " factura", a la que reiteradamente se alude en dichos preceptos, y no ha resultado pagada en plazo contractual o legalmente establecido. De ello se colige que la cantidad fija de 40 euros ha de pagarse por cada factura no abonada en plazo.

Sin que concurra, por lo demás, ninguna norma, ni ninguna razón, para considerar que la indicada cantidad fijada de 40 euros únicamente se devengaría en cada reclamación de pago presentada en vía administrativa, aunque agrupe miles de facturas respecto de las cuales el deudor ya incurrió en mora en cada una de ellas. Sería una suerte de tasa por la redacción del escrito de reclamación en vía administrativa, lo que no se compadece con la regulación contenida en la Ley 3/2004 y en la Directiva 2011/7/UE . Es más, la propia Directiva, en el considerando 18, se recrea en las facturas como elemento medular del sistema que alumbra, al señalar que "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", cuyo exceso determina la mora. De modo que la presentación de la factura y su falta de pago en plazo determina el pago automático de la cantidad de 40 euros, sin necesidad de la presentación posterior de la reclamación de la deuda principal e intereses en sede administrativa.

Ello supone que ya ha tenido lugar, en el caso que examinamos, el presupuesto de hecho al que se anuda el pago de la cantidad fija de 40 euros, pues cada factura presentada no fue pagada en plazo, y va de suyo que tal circunstancia comporta unos inevitables costes internos para la empresa relativos a la gestión del impago de cada una de tales facturas, su estudio y sistematización, y respecto de las cuales se proceda posteriormente a la presentación de la correspondiente reclamación económica. Repárese que el derecho al pago de esa cantidad fija de 40 euros es para " cubrir los costes internos relacionados con el cobro" como expresamente señala el considerando 20 de la Directiva 2011/7/UE . No para costes externos como la presentación de reclamaciones en vía administrativa.

Recordemos que este bloque normativo que tiene por finalidad la lucha contra la morosidad, la Ley y la Directiva citadas, no puede ser interpretado en el sentido menos favorable a tal finalidad, en relación con el régimen jurídico anterior, es decir, con una interpretación que resulte contraria a la efectividad de esa lucha contra la dilación que supone morosidad en el ámbito de las Administraciones Públicas.

Desde luego, ninguna excepción se hace en la Ley 3/2004, ni en la Directiva 2011/7/UE , respecto de la cantidad fija de 40 euros por gastos de cobro, para los casos en los ya han resultado sobradamente impagadas en plazo las facturas, y se inicia posteriormente el procedimiento administrativo para la reclamación y efectivo pago del importe de las facturas, respecto de las que se incurrió en mora, y que ahora resultan acumuladas. Y lo cierto es que cuando la Ley ha querido hacerlo, mediante agrupación de facturas, lo ha hecho, como es el caso del artículo 4.4 de la Ley 3/2004 , aunque únicamente a los efectos de la determinación del plazo de pago.

Pero es que ni en la Ley ni en la Directiva se alude al devengo de la cantidad de 40 euros por gastos de cobro por cada reclamación económica presentada para el pago de la deuda, sino que, por el contrario, tanto la Ley como la Directiva se refieren a cada factura que ha resultado impagada en el plazo previsto legal o contractualmente. En definitiva, el procedimiento administrativo posterior de reclamación de facturas en vía administrativa ni siquiera es el eje de la regulación contenida en la Ley y en la Directiva citadas, que se centra en proporcionarlas herramientas necesarias para combatir la morosidad, para " desalentar esa práctica" (considerando 19 de la Directiva), tras constatar que las "facturas correspondientes se pagan con mucho retraso respecto al plazo previsto" (considerando 3 de la Directiva).

CUARTO.- Sobre las infracciones del ordenamiento jurídico en que se fundamenta el recurso de casación, referidas a la vulneración del artículo art. 8.1 de Ley 3/2004, de 29 de diciembre , por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales

Como establece el auto de admisión del presente recurso de casación, de 19 de febrero de 2024, la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia sobre la que esta Sala debe pronunciarse, consiste, como hemos señalado más arriba, "en determinar, si la cantidad fija de 40 € por gastos de cobro del artículo 8.1 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas para la lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, que transpone a nuestro ordenamiento el art. 6.1 de la Directiva 2011/7, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, debe interpretarse en el sentido de reconocer que los 40 € deben abonarse por cada una de las facturas abonadas con demora".

Sobre esta cuestión se han pronunciado ya las Sentencias de esta Sala núm. 612/2021, de 4 de mayo de 2021, (RC núm. 4324/2019) y núm. 810/2021, de 8 de junio 2021 (RC núm. 7332/2019). Como afirman estas sentencias, la citada Ley tiene por finalidad combatir los efectos perniciosos de los retrasos en el pago de deudas contractuales -que produce efectos especialmente negativos en las pequeñas y medianas empresas- y armonizar las normas sobre plazos de pago en el mercado interior. Con ese propósito, su artículo 8 regula, para cuando el deudor incurra en mora y sea responsable del retraso, "la indemnización por costes de cobro" e introduce un doble régimen indemnizatorio: (i) el previsto en el párrafo primero del apartado 1, en el que se establece una cantidad fija de cuarenta euros, "que se añadirá en todo caso y sin necesidad de petición expresa a la deuda principal" y (ii) el establecido en el párrafo segundo del art.8.1, en el que se otorga al acreedor el derecho a reclamar una indemnización adicional al deudor por los costes de cobro debidamente acreditados que superen dicha cantidad, esto es, la cifra de 40 €.

El presupuesto del derecho a cobrar, "en todo caso" la cantidad fija de 40 € que prevé el párrafo primero del art. 8.1 de la citada Ley 3/2004, que es la cuestión que se plantea, es la mora del deudor, que se produce cuando la factura presentada al cobro no ha sido pagada dentro del plazo legal o contractual, conforme a los artículos 4 a 6 de la Ley 3/2004. A estos efectos ha de tenerse en cuenta que la "morosidad" se define por el art. 2 de la misma ley como "el incumplimiento de los plazos contractuales o legales de pago". Por ello, como declaró esta Sala en las citadas sentencias de 2021, el derecho a la compensación se devenga no por reclamación o expediente administrativo, sino por cada factura individualmente considerada cuyo pago se haya efectuado fuera de plazo.

La doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 20 de octubre de 2022, *BFF Finance Iberia*(C-585/20), que resuelve una cuestión prejudicial en la que el problema suscitado es idéntico al ahora examinado, se pronuncia en el mismo sentido que el seguido por esta Sala en las referidas sentencias de 4 de mayo y 8 de junio de 2021. En el parágrafo 42 de la citada sentencia el TJUE declara 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".

Asimismo, la citada sentencia, en su parágrafo 37, ha sostenido que:

"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".

Resulta, por tanto, que de acuerdo con la doctrina establecida en la STJUE C-585/20, que coincide con la jurisprudencia de esta Sala (STSS 612/2021, de 4 de mayo de 2021 y 810/2021, de 8 de junio de 2021), procede afirmar que la falta de pago dentro del plazo legal o contractual determina la mora y, salvo supuestos de fraude de ley, genera, ipso iure, el derecho del acreedor a percibir la cantidad fija de cuarenta euros por cada factura abonada con retraso, sin necesidad de reclamación expresa ni acreditación de perjuicio alguno. El reconocer esta compensación por cada una de las facturas reclamadas desalienta la morosidad, que es el objetivo perseguido por el art. 6.1 de la Directiva 2011/7, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, y por el artículo 8.1 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, que la traspone y, por tanto, su exigencia respeta lo establecido en las citadas normas.

Tal conclusión no puede ser enervada, como sostiene la sentencia recurrida en casación, afirmando que la reclamación administrativa carecía de precisión por haber incurrido en errores o en discrepancias en el cálculo de los intereses de demora. Como se ha indicado, este derecho tiene naturaleza automática y autónoma, y su reconocimiento no depende de la corrección aritmética o jurídica de la liquidación de intereses. Incluso cuando el cálculo de estos pudiera reputarse indebido o inexacto -que es, como se acaba de indicar, lo que

se sostiene en la sentencia recurrida en casación-, el derecho a la cantidad fija de 40 €, salvo que se incurra en fraude de ley, subsiste, al derivar directamente de la mora y no del modo en que se practique la liquidación de intereses. Los posibles vicios o irregularidades que pudiera presentar la factura deben ser valorados por la Administración exclusivamente para decidir si procede otorgar su conformidad, pero no pueden justificar la denegación del abono de la indemnización por costes de cobro prevista en el artículo 198.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en relación con el artículo 8.1 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, sobre medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

Debe señalarse, que, en contra de lo sostenido por el letrado de la Comunidad de Madrid, la indemnización fija de 40 € prevista en el párrafo primero del artículo 8.1 de la Ley 4/2003 resulta siempre procedente cuando concurre el presupuesto de hecho establecido en la norma: esto es, que el deudor no haya abonado la factura en el plazo legal o convencionalmente fijado y que el retraso en el pago le sea imputable. No cabe, por tanto, realizar un juicio de razonabilidad o proporcionalidad sobre dicha indemnización. Cuestión distinta es, como se ha indicado, que se haya actuado en fraude de ley.

En este sentido, cabe poner de relieve que la STJUE *Finance Iberia*(C-585/20) rechazó expresamente los argumentos que pretendían condicionar la aplicación de la indemnización fija del artículo 6.1 de la Directiva 2011/7 a que fuera proporcionada, fundados en la exigencia de que la compensación fuera "razonable" (artículo 6.3 de la Directiva). El Tribunal de Justicia declaró que "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" (§ 40). Según sostiene el TJUE en esta sentencia:

"42. 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 todo ello, esta Sala considera que la sentencia impugnada ha infringido el artículo 198.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en relación con el artículo 8.1 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, sobre medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales art. 8.1 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

SÉPTIMO.- Resolución del recurso de casación

Por las razones expuestas, y de conformidad con la doctrina expuesta en el apartado anterior, procede que declaremos haber lugar al recurso de casación interpuesto por la entidad Fresenius Kabi España S.A.U., contra la sentencia número 1399/2022 de 17 de octubre de la Sala Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Tercera), recaída en el Procedimiento Ordinario n.º 462/2022. Únicamente cabe estimar el recurso de casación, casar y anular la sentencia dictada en el recurso contencioso administrativo respecto de la cuestión de interés casacional; esto es, en lo relativo a la cantidad fija de 40 euros por costes de cobro, prevista en el artículo 8.1 de la Ley 3/2004 y 6 de la Directiva 2011/7/UE.

Estimamos, por tanto, en dicha parte el recurso contencioso administrativo, y reconocemos el derecho de la mercantil recurrente al pago de la cantidad de 40 euros por cada factura a las que se refiere su reclamación que no haya sido pagada en el plazo contractual o legalmente establecido.

OCTAVO .- Respuesta a la cuestión de interés casacional

De conformidad con las consideraciones expuestas en los apartados anteriores, esta Sala, dando respuesta a la cuestión de interés casacional planteada en este recurso de casación, que presenta interés casacional para la formación de jurisprudencia, declara lo siguiente:

El artículo 8.1 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas para la lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, que transpone a nuestro ordenamiento el art. 6.1 de la Directiva 2011/7, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, debe interpretarse en el sentido de reconocer que los 40 € que prevé el párrafo primero de este precepto en concepto de indemnización al acreedor en los supuestos en los que el deudor ha incurrido en mora deben abonarse por cada una de las facturas pagadas con retraso. A estos efectos es irrelevante que las facturas se presenten junto con otras en una única reclamación administrativa. Asimismo, resulta improcedente valorar si la indemnización es razonable o proporcionada. Esta es una indemnización que, salvo que se incurra en fraude de ley, procede *ex lege* en todos los casos en el que el deudor haya incumplido el plazo de pago de la factura y este incumplimiento le sea imputable.

**NOVENO.- Costas procesales**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.3, en relación con el artículo 93.4, de la LJCA, cada parte abonará, en casación, las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad.

Respecto de las costas procesales en el recurso contencioso administrativo no se hace imposición, atendidas las dudas que plantea la controversia jurídica suscitada (artículo 139.1 de la LJCA).

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido una vez fijada en el fundamento jurídico octavo la doctrina jurisprudencial relativa a la interpretación del artículo 8.1 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas para la lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, que transpone a nuestro ordenamiento el art. 6.1 de la Directiva 2011/7, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011:

PRIMERO-Declarar haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de Fresenius Kabi España S.A.U. contra la sentencia número 1399/2022 de 17 de octubre de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid recaída en el Procedimiento Ordinario n.º 462/2022, que casamos y anulamos en la parte que desestima la pretensión de la entidad recurrente por la que solicita que se le reconozca el derecho a percibir por cada factura reclamada la cantidad de 40 euros en concepto de costes de cobro.

SEGUNDO.-Estimar parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Jacobo Gandarillas Martos, en representación de la entidad Fresenius Kabi España S.A.U, contra la desestimación por silencio administrativo de la solicitud formulada ante el Servicio Madrileño de Salud por escrito de 20 de junio de 2018 y, en consecuencia:

A) Anulamos la resolución presunta impugnada únicamente en la parte por la que se desestima la solicitud formulada en la que se refiere al abono de la cantidad fija de 40 euros que prevé el art. 8.1 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

B) Reconocemos el derecho de la entidad Fresenius Kabi España S.A.U al pago la cantidad fija de 40 euros por cada una factura de las reclamadas, debidamente acreditada, que no ha sido pagada en el plazo contractual o legalmente establecido.

TERCERO.-No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas tanto en el presente recurso de casación como en el procedimiento ordinario seguido en la instancia, abonando cada una de las partes las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.