COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 19.2.2024
COM(2024) 72 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

relativo a los efectos de la Directiva 2014/55/UE sobre el mercado interior y sobre la utilización de la facturación electrónica en la contratación pública

{SWD(2024) 39 final} - {SWD(2024) 40 final}

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

relativo a los efectos de la Directiva 2014/55/UE sobre el mercado interior y sobre la utilización de la facturación electrónica en la contratación pública

INTRODUCCIÓN

El presente informe analiza los efectos sobre el mercado interior y sobre la utilización de la facturación electrónica en la Unión Europea de la Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a la facturación electrónica en la contratación pública. Se basa, en particular, en los resultados de la evaluación de esta legislación realizada por la Comisión Europea («la Comisión»)[1].

La Directiva relativa a la facturación electrónica en la contratación pública («la Directiva»)[2] tenía por objeto mejorar el funcionamiento del mercado interior mediante la armonización de las normas en materia de facturación electrónica en el sector público de la Unión Europea, así como reducir los obstáculos en la contratación pública transfronteriza causados por una interoperabilidad insuficiente entre los requisitos legales y los sistemas de facturación electrónica de cada país. Además, la Directiva también tenía por objeto garantizar una adopción armonizada y generalizada de la facturación electrónica utilizando una norma común, la norma europea de facturación electrónica, que era fundamental para alcanzar los objetivos de la Directiva.

La Comisión ha llevado a cabo actividades de recopilación de datos y consulta con diferentes categorías de partes interesadas. También ha encargado un estudio externo para analizar la aplicación de la Directiva y evaluar su funcionamiento. Sobre la base de estas actividades, la evaluación de la Directiva se llevó a cabo en 2023. Se recogieron y analizaron datos procedentes de fuentes secundarias; por ejemplo, datos estadísticos, documentos legislativos, informes y estudios. La investigación sobre el terreno incluyó una convocatoria de datos y actividades de consulta específicas en forma de encuestas y entrevistas con diferentes grupos de partes interesadas, incluidas las autoridades nacionales, las pequeñas y medianas empresas (pymes), las grandes empresas, los proveedores de servicios y soluciones de facturación electrónica, los proveedores en el ámbito de la planificación de recursos empresariales[3] y las principales asociaciones profesionales activas en este sector, como OpenPeppol y la Global Exchange Network Association, la anterior Asociación Europea de Proveedores de Servicios de Facturación Electrónica. También se desarrollaron y utilizaron como fuentes de información estudios de casos que abarcaban los países incluidos en la muestra.

Esta revisión está en consonancia con el artículo 12 de la Directiva, que exige a la Comisión que examine sus efectos sobre el mercado interior y sobre la utilización de la facturación electrónica en la contratación pública en el plazo de tres años a partir de la fecha límite para la transposición por parte de las autoridades subcentrales, fijado en abril de 2020.

CONTEXTO Y ANTECEDENTES DEL INFORME

[1] SWD(2024) 39

[2] Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a la facturación electrónica en la contratación pública (DO L 133 de 6.5.2014). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055.

[3] El *software* de planificación de recursos empresariales es un programa informático de gestión de procesos empresariales que permite a una organización utilizar un sistema de aplicaciones integradas para gestionar la empresa y automatizar numerosas funciones administrativas, como la contratación, la producción, la tecnología, los servicios de contabilidad y apoyo y los recursos humanos.

La Directiva forma parte del seguimiento de la estrategia de la Comisión en pos de la contratación pública electrónica[4], de 2012, que tenía por objeto modernizar la contratación pública y fomentar la digitalización de la administración pública en la UE.

En la Agenda Digital para Europa de 2010[5], la Comisión reconoció el potencial de la facturación electrónica como factor clave de la economía digital y como medio para promover el mercado único digital. En 2010 se promovió la política de la UE en materia de facturación electrónica a través de la Comunicación «Aprovechar en Europa las ventajas de la facturación electrónica»[6], en la que se abogaba por su adopción y por el desarrollo de una norma. Sin embargo, dos años más tarde, el panorama de la facturación electrónica en la contratación pública en la UE no había cambiado de forma significativa. Por consiguiente, en una resolución de abril de 2012, el Parlamento Europeo pidió que la facturación electrónica fuera obligatoria en la contratación pública para 2016 y, a su vez, los Estados miembros pidieron medidas para promover la facturación electrónica en el Consejo informal de Competitividad de febrero de 2012 y en las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2012[7].

Esto dio lugar a una evaluación de impacto en 2013, que acompañaba a la propuesta de Directiva, en la que se analizaban los efectos de promover la adopción y la interoperabilidad de la facturación electrónica en la contratación pública. En aquel momento, la facturación electrónica representaba entre el 4 y el 15 % de los procedimientos de facturación en la UE, y planteaba retos particulares tanto para las pequeñas y medianas empresas (pymes) como para las grandes empresas debido a la falta de interoperabilidad.

La facturación electrónica en el sector privado se aplicaba desde la década de 1980 a través de los sistemas de intercambio electrónico de datos (IED) para normalizar la comunicación electrónica entre socios comerciales. Los sistemas de IED se utilizaban principalmente en sectores como la automoción, el comercio al por menor y la logística. Desde 2005, algunos Estados miembros empezaron a exigir el uso de formatos nacionales específicos de facturación electrónica y requisitos legales a los proveedores del sector público. Estos formatos no eran interoperables y obligaban a los proveedores a cumplir normas diferentes en el comercio transfronterizo.

Desde 2007, la Unión Europea apoya proyectos destinados a armonizar los procesos de contratación pública, incluida, entre otras cosas, la facturación electrónica. En 2008, dieciocho agencias gubernamentales de once Estados miembros pusieron en marcha el proyecto de contratación pública electrónica paneuropea en línea (*Pan-European Public eProcurement On-Line*, «Peppol»), financiado por la UE con el fin de facilitar la contratación electrónica transfronteriza, sobre la base de la labor del Comité Europeo de Normalización (CEN). El proyecto, que proporcionaba una serie de especificaciones técnicas aplicables dentro de las soluciones de contratación electrónica existentes a fin de hacerlas interoperables, se convirtió en una red de puntos de acceso para el intercambio de facturas electrónicas y otros documentos. En 2012, un grupo de Estados miembros creó la asociación OpenPeppol con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de los resultados del proyecto. Desde entonces, ha sido testigo de

[4] COM(2012) 179 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Estrategia en pos de la contratación pública electrónica», https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=COM:2012:0179:FIN.
[5] COM(2010) 245 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Una Agenda Digital para Europa», 19.5.2010, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:ES:PDF.
[6] COM(2010) 712 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Aprovechar en Europa las ventajas de la facturación electrónica», 2.12.2010, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0712:FIN:es:PDF.
[7] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-INIT/es/pdf.

una expansión significativa de su comunidad de miembros y de su red[8].

TRANSPOSICIÓN Y APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA

La Directiva se adoptó en abril de 2014, con el objetivo general de mejorar el funcionamiento del mercado interior reduciendo los obstáculos en la contratación pública transfronteriza causados por la interoperabilidad insuficiente entre los requisitos legales y las normas de facturación electrónica de los distintos Estados.

Además de este objetivo general, la Directiva tenía dos objetivos específicos: i) reducir la complejidad y mejorar la claridad y la seguridad jurídica de los operadores económicos permitiendo a las empresas enviar facturas con arreglo a normas que ya conocían y que habrían sido ampliamente aceptadas; y ii) reducir los costes de explotación para los operadores económicos que participaran en la contratación pública transfronteriza, como el coste de aplicar múltiples normas y sistemas de facturación electrónica.

En última instancia, el objetivo operativo de la Directiva era crear las condiciones necesarias para el desarrollo de soluciones técnicas relativas a la facturación electrónica en la contratación pública, lo que habría garantizado la interoperabilidad transfronteriza de modo que la comunicación y la cartografía entre los distintos sistemas de facturación electrónica habrían consumido menos recursos, permitiendo a los compradores y vendedores intercambiar facturas en la contratación pública al menor coste y con una complejidad mínima.

Para alcanzar estos objetivos, de conformidad con el artículo 3 de la Directiva, la Comisión encargó en primer lugar la elaboración de una norma europea para el modelo de datos semánticos de una factura electrónica, que es el contenido propiamente dicho de una factura, es decir, la lista de elementos o términos que deben incluirse en ella (norma europea de facturación electrónica o norma europea)[9]. En segundo lugar, exigía la definición de un número limitado de sintaxis (formato o lenguaje) conformes con la norma europea. Esta norma se concibió también para respaldar la legislación de la UE en materia del impuesto sobre el valor añadido (IVA). La responsabilidad de crear la norma se confió al CEN. La Comisión solicitó al CEN que elaborara directrices sobre la interoperabilidad de la transmisión[10], aun cuando dichas directrices no fueran vinculantes para los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras. Al mismo tiempo, acompañan la norma una serie de productos accesorios publicados por el CEN.

Para promover la utilización de la facturación electrónica en la contratación pública de la UE, el artículo 7 de la Directiva exigía a todas las administraciones públicas de Europa que recibieran y trataran las facturas electrónicas emitidas como resultado de la ejecución de los contratos a los que se aplican las Directivas de la UE sobre contratación pública (las Directivas

[8] https://peppol.org/.
[9] La norma europea sobre facturación electrónica fue elaborada por el CEN y publicada por la Comisión Europea. Define las condiciones comerciales esenciales de una factura electrónica en un modelo de datos semánticos. https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Compliance+with+eInvoicing+standard.
[10] La norma europea sobre facturación electrónica aborda la cuestión de la transmisión de las facturas electrónicas con un informe orientativo. Las directrices del informe ayudan a los ejecutores a seleccionar y diseñar soluciones de transmisión. https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Navigating+the+eInvoicing+standard+documentation.

2009/81/CE[11], 2014/23/UE[12], 2014/24/UE[13] y 2014/25/UE[14]), si la factura electrónica cumplía con la norma europea.

Las autoridades centrales tenían hasta abril de 2019 para cumplir con las disposiciones de la Directiva, y las autoridades subcentrales, hasta abril de 2020, en los Estados miembros que optaron por la prórroga de un año para los poderes adjudicadores subcentrales en su legislación nacional de transposición.

Hasta julio de 2023, se han logrado importantes avances en la adopción de la facturación electrónica en la Unión Europea. Todos los Estados miembros han incorporado la Directiva a su ordenamiento jurídico nacional. Diecisiete de los veintisiete Estados miembros han aplicado legislación que obliga a los proveedores a emitir facturas electrónicas al sector público, de manera íntegra en trece de ellos y solo parcialmente en los otros cuatro. Algunos de estos Estados miembros han impuesto la obligación a los proveedores precisamente en el momento de la transposición de la Directiva. Además, nueve Estados miembros han ampliado la facturación electrónica a los contratos públicos por debajo de los umbrales establecidos por la UE.

EVOLUCIÓN ACTUAL DE LA FACTURACIÓN ELECTRÓNICA

La aparición de nuevas iniciativas políticas de la UE, en particular la reciente propuesta legislativa sobre el IVA en la era digital (VAT in the Digital Age, «ViDA»)[15], remodelará la política europea de facturación electrónica en los próximos años. El 8 de diciembre de 2022, la Comisión presentó una serie de propuestas para modernizar y mejorar el sistema del IVA de la UE. Esta reforma tiene por objeto ampliar el ámbito de aplicación de la política de la UE para incluir las transacciones entre empresas (B2B) mediante la implementación de la notificación digital «en tiempo casi real» del IVA sobre las transacciones transfronterizas de la UE basándose en la facturación electrónica y hacer de la facturación electrónica el sistema predeterminado para la emisión de facturas a más tardar en enero de 2028. Además, la iniciativa ViDA refuerza el mercado interior, ya que garantiza una mayor armonización entre los sistemas nacionales de toda la UE: la aceptación de la norma europea debería garantizarse en todos los sistemas nacionales de facturación electrónica. En última instancia, la iniciativa ViDA ofrece una oportunidad para fomentar la integración digital entre las empresas en el mercado único digital, reforzar la normalización de la facturación electrónica y promover la innovación.

Otro importante avance en materia de la facturación electrónica está relacionado con la creciente influencia de la norma europea de facturación electrónica a nivel internacional. Con el fin de fomentar la competitividad de las empresas europeas y reforzar la posición de la UE como líder mundial en materia de normalización, la Comisión promueve activamente el modelo de la UE basado en la norma europea y las especificaciones de Peppol. En la actualidad, algunos países no pertenecientes a la UE, como Australia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda y Singapur, han basado sus especificaciones nacionales de facturación electrónica en la norma europea como ampliaciones y están activamente interesados en el modelo de factura internacional de

[11] Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y por la que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE (DO L 216 de 20.8.2009, p. 76).
[12] Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DO L 94 de 28.3.2014, p. 1).
[13] Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DO L 94 de 28.3.2014).
[14] Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE (DO L 94 de 28.3.2014, p. 243).
[15] https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/value-added-tax-vat/vat-digital-age_es.

Peppol (Peppol International Invoice Model, «PINT»)[16], operativo desde julio de 2023, que generaliza la norma europea de manera sistemática, por lo que facilita el intercambio interoperable de facturas en la red Peppol a escala internacional. Otros países y regiones tienen como referencia el modelo PINT, que han adaptado a sus necesidades específicas. La cooperación en materia de facturación electrónica con los países socios de la UE ofrece la oportunidad de maximizar las inversiones e implementaciones ya realizadas por las empresas de la UE, así como de minimizar los costes comerciales fomentando la interoperabilidad de la facturación electrónica entre regiones.

Por último, las tecnologías emergentes y los enfoques innovadores están configurando el futuro de la facturación electrónica. Para que Europa sea más ecológica, la información notificada sobre emisiones podría ser más precisa, calculándolas e indicándolas junto a cada concepto incluido en las facturas electrónicas, de manera que se mejorara la responsabilidad medioambiental. A efectos fiscales, las declaraciones digitales del IVA previamente cumplimentadas con datos de facturas electrónicas agilizan el cumplimiento normativo por parte de las empresas. Los cálculos fiscales predictivos, impulsados por la inteligencia artificial (IA), podrían permitir prever los importes de los impuestos aplicables a las empresas y a los particulares. La lucha contra el fraude emplea análisis semánticos, aprendizaje automático y extracción de datos basados en la IA a partir de facturas electrónicas estructuradas para mejorar el seguimiento y la precisión. La economía en tiempo real tiene por objeto permitir el intercambio de información en tiempo real y, para tal fin, los datos de las facturas electrónicas podrían utilizarse como el conjunto de datos más preciso en relación con una transacción comercial, lo cual reduciría las cargas administrativas. Además, la financiación de facturas mediante cadena de bloques, con la creación de una huella digital única para cada factura, combate el riesgo de doble financiación transfronteriza de facturas. En última instancia, estos avances remodelan la facturación electrónica, y la UE y sus Estados miembros tienen el deber de apoyar el objetivo común de crear las condiciones más favorables para que esta innovación se desarrolle en la UE.

PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA SOBRE FACTURACIÓN ELECTRÓNICA

Tal como exige el artículo 12 de la Directiva, el presente informe examina los efectos de la Directiva sobre el mercado interior y sobre la utilización de la facturación electrónica en Europa, partiendo de las conclusiones del ejercicio de evaluación de 2023. Para evaluar el rendimiento y los efectos, el análisis se centró en la aplicación y los logros de la Directiva entre 2014 y 2022, examinando más detenidamente el período posterior a la transposición por parte de las autoridades centrales en abril de 2019, sabiendo que el plazo final de aplicación para las autoridades subcentrales era abril de 2020.

Los resultados y conclusiones se basan en los resultados de la evaluación de la Directiva realizada por la Comisión en 2023 antes del informe. En consonancia con los principios de mejora de la legislación, esta evaluación examinó el rendimiento de la Directiva con arreglo a cinco criterios de evaluación: pertinencia, eficacia, eficiencia, coherencia y valor añadido de la UE. En ella se examinaron los siguientes aspectos: los retos para el mercado interior de la facturación electrónica; los efectos de la Directiva en el mercado interior y en la utilización de la facturación electrónica, así como en las principales categorías de partes interesadas; el valor añadido de la Directiva, y la coherencia de la política de facturación electrónica de la UE con

[16] PINT es la especificación por la que se implementa la facturación Peppol BIS (Peppol Business Interoperability Specification) para su uso en Europa. Describe el uso de los mensajes de facturas y notas de crédito en Peppol y facilita una implementación eficiente y un mayor recurso a la colaboración electrónica. https://test-docs.peppol.eu/pint/pint-eu/pint-eu/bis/.

otras políticas de la UE.

Retos para el mercado interior: pasado y presente

La Directiva sigue siendo pertinente en la actualidad, ya que los retos que motivaron su adopción en 2014 persisten y siguen suponiendo un obstáculo al funcionamiento del mercado interior. Además, han surgido nuevos retos y novedades desde su adopción, lo que ha dado lugar al actual dictamen positivo común de las autoridades nacionales de dieciocho de los veintisiete Estados miembros sobre la pertinencia actual de la Directiva[17].

Los retos señalados en 2014 siguen siendo pertinentes en la actualidad: se refieren al nivel de adopción de la facturación electrónica en Europa y a la interoperabilidad de los sistemas informáticos para la facturación electrónica. En cuanto a la utilización de la facturación electrónica en la contratación pública, cabe señalar que, si bien se dispone hasta cierto punto de las capacidades necesarias para recibir facturas electrónicas, se observa principalmente una adopción significativa; en primer lugar, en los países que han exigido a los proveedores que envíen únicamente facturas electrónicas a las autoridades públicas y, en segundo lugar, en los Estados miembros maduros desde el punto de vista digital. En particular, diecisiete Estados miembros que habían introducido la obligación para los proveedores de usar la facturación electrónica, ya sea de forma total (trece Estados miembros) o parcial (cuatro Estados miembros), afirman haber alcanzado una tasa de utilización del 100 % de la facturación electrónica en la contratación pública o tener expectativas de alcanzar este objetivo a finales de 2023 o en 2024. Por el contrario, en otros Estados miembros la utilización tiende a ser baja, excepto en el caso de los países digitalmente avanzados, como Estonia, Finlandia y Suecia. Estos países, dotados de legislación y capacidades avanzadas en materia de facturación electrónica, demuestran niveles más elevados de adopción. La tasa de utilización también tiende a ser elevada en el supuesto de que, aunque no lo exija la ley, exista una autorización administrativa para que las autoridades públicas exijan la facturación electrónica en las licitaciones, lo que constituye esencialmente un «mandato en la práctica».

Es importante destacar que la utilización de la facturación electrónica no se ajusta necesariamente a la aplicación de la norma europea de facturación electrónica. Algunos Estados miembros han garantizado la utilización de la facturación electrónica en la contratación pública imponiendo obligaciones a los proveedores, sin exigir simultáneamente la aplicación de la norma europea. Por consiguiente, la tasa de adopción de la norma europea sigue siendo inferior, ya que depende de la elección voluntaria de los proveedores. En los Estados miembros con sistemas preexistentes a la adopción de la norma europea suele prevalecer el uso de la norma nacional.

En este contexto, para consolidar el mercado interior de facturación electrónica, sería útil maximizar la aplicación de la norma europea de facturación electrónica con el fin de reducir las cargas administrativas para las empresas. La adopción de una norma única de facturación electrónica en todos los Estados miembros agilizaría los procesos y procedimientos de facturación en Europa, lo que simplificaría la facturación para las administraciones públicas y sus socios comerciales. Esta simplificación se verá ulteriormente respaldada por la aplicación de la misma norma para la declaración del IVA, tal como prevé ViDA. En última instancia, la aplicación de la norma europea de facturación electrónica no solo facilita la consolidación del mercado interior de la facturación electrónica, sino que también contribuye a reducir los costes

[17] Para conocer los resultados de la encuesta a las autoridades nacionales realizada durante el estudio preparatorio de la evaluación, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2024) 39.

asociados a las transacciones transfronterizas para los operadores económicos.

En segundo lugar, persiste el reto de la interoperabilidad, ya que la Directiva no aborda los cuatro niveles de interoperabilidad definidos por el Marco Europeo de Interoperabilidad («EIF», por sus siglas en inglés), entre ellos, la transmisión y la gobernanza. Si bien la interoperabilidad a nivel semántico y sintáctico se señaló como un reto que debía abordarse en la política de la UE ya en 2014, y que se abordó mediante la creación de una norma europea de facturación electrónica en 2017, la transmisión se ha convertido en uno de los principales retos durante la aplicación de la facturación electrónica. Junto con la norma europea, el CEN solo emitió recomendaciones acerca de la transmisión, que no son vinculantes, tal como se menciona en los considerandos de la Directiva. Sin embargo, esta situación puede cambiar a la luz de la reciente evolución de la política de facturación electrónica de la UE en relación con las propuestas legislativas de la iniciativa ViDA.

En la actualidad, en cuanto a la interoperabilidad en las relaciones entre empresas, las empresas y, en particular, las pequeñas empresas se ven obligadas a utilizar las redes específicas de facturación electrónica de sus grandes clientes. Se trata de redes cerradas que no interactúan entre sí. Esto tiene consecuencias negativas para las pequeñas empresas, que no pueden utilizar un único proveedor de facturación electrónica para intercambiar facturas con sus socios comerciales en su propio país ni tampoco a escala de la UE. Si las partes acuerdan métodos y protocolos de transmisión comunes (o así lo exige la ley), este problema puede solucionarse fácilmente. Además, si a nivel nacional se ha creado una plataforma para las relaciones entre empresas y administraciones públicas (B2G), una empresa tendría que utilizar otro sistema más para enviar facturas electrónicas al sector público.

Para los proveedores de servicios y soluciones que ofrecen servicios paneuropeos de facturación electrónica basados en una norma común, la norma europea de facturación electrónica creó oportunidades para llegar a una base de clientes de toda la UE. Sin embargo, cuando a estos proveedores se les imponen requisitos específicos por país —como el registro de un número de identificación a efectos del IVA o regímenes de certificación estrictos, que generan elevados costes de inversión—, sus beneficios se reducen. Este problema se da tanto en Grecia como en Francia[18]. Además, un número cada vez mayor de Estados miembros tiene previsto introducir sistemas nacionales de certificación para los servicios y las soluciones de facturación electrónica, lo que originará nuevos obstáculos para el mercado interior. Paralelamente, el uso de firmas electrónicas para garantizar la autenticidad e integridad de las facturas electrónicas, impuesto por algunos Estados miembros, constituye otro reto para la facturación electrónica transfronteriza. Como han demostrado los sistemas que no utilizan este método de autenticación, el uso de este requisito no ha resultado ser necesario en la práctica.

Desde la adopción de la Directiva se han producido nuevos avances. En particular, una vez adoptadas, las propuestas legislativas relativas a ViDA (siglas en inglés de «IVA en la era digital») impondrán que, a partir de enero de 2028, la facturación electrónica se convierta en el método por defecto para emitir facturas. Esto significa que las facturas electrónicas deberán emitirse, transmitirse y recibirse en un formato electrónico estructurado que permita su tratamiento automático y electrónico. Los Estados miembros tendrían la opción de exigir la facturación electrónica sin solicitar excepciones. Además, la norma europea de facturación electrónica sería ampliamente aceptada en todos los Estados miembros, lo que permitiría la perfecta transmisión de facturas electrónicas para las transacciones entre empresas (B2B), ya sea directamente entre las partes comerciales o a través de portales públicos creados por las

[18] SWD(2024) 39

administraciones tributarias.

Además, varios Estados miembros están preparando actualmente nueva legislación para exigir la facturación electrónica en las operaciones B2B, sobre la base de una excepción a la Directiva sobre el IVA, de conformidad con el artículo 395 de dicha Directiva. A veces, el ámbito de aplicación de estas políticas podría ampliarse también a las relaciones entre empresas y consumidores (B2C) y, a este respecto, cabe señalar que el CEN está trabajando actualmente en la normalización: a día de hoy, el Comité Técnico 434 del CEN (CEN TC434) está elaborando especificaciones técnicas para los recibos electrónicos. En este contexto, la armonización entre las configuraciones y los sistemas de facturación electrónica B2G, B2B y B2C evitaría una excesiva complejidad técnica e inseguridad jurídica para los operadores económicos en su propio país o cuando participen en el comercio transfronterizo dentro de la UE.

Por último, durante las actividades de consulta de la evaluación, han surgido los retos de la seguridad de los datos y la privacidad. Para abordar esta cuestión, los acuerdos entre proveedores de servicios y soluciones suelen incluir una cláusula que exige la salvaguardia de los datos de los clientes y prohíbe su uso para cualquier otro fin que no sea necesario y se haya acordado expresamente. Sin embargo, su uso no es sistemático.

En resumen, la Directiva sigue siendo pertinente para abordar los retos señalados en 2014, que aún persisten. Sin embargo, los últimos avances en materia de facturación electrónica crearon nuevos retos que deben abordarse con vistas a aumentar la eficiencia y la armonización de las normas de facturación electrónica en la UE.

Efectos de la Directiva sobre el mercado interior, la utilización de la facturación electrónica y las partes interesadas

La aplicación de la Directiva y la adopción de la norma europea de facturación electrónica han contribuido de forma significativa a la armonización e interoperabilidad de la facturación electrónica en Europa y a su utilización, tal como se explica a continuación. Sin embargo, la Directiva ha sido parcialmente eficaz en el cumplimiento de sus objetivos. Sus dos objetivos directos son: i) eliminar las barreras del mercado y los obstáculos al comercio derivados de la existencia de normas y criterios nacionales diferentes, y ii) garantizar la interoperabilidad. Para conseguir estos dos objetivos, la adopción de la norma europea de facturación electrónica fue un elemento clave.

En lo que respecta al primer objetivo, la armonización de las normas y los criterios de facturación electrónica en Europa se logró en cierta medida mediante el establecimiento de una norma europea para la facturación electrónica, elaborada por el CEN y aprobada por la Comisión[19] en octubre de 2017, y la creación de las condiciones necesarias para un mercado interior de la contratación pública. La norma europea de facturación electrónica abarca dos niveles de interoperabilidad (semántica y sintáctica), que se señalaron como retos para la interoperabilidad dentro de la UE en 2014.

En lo que respecta al segundo objetivo, la Directiva imponía una obligación a los Estados miembros y a sus autoridades públicas al exigir al sector público de la UE que aceptara y tratara las facturas electrónicas emitidas para contratos celebrados en virtud de las Directivas de

[19] Decisión de Ejecución (UE) 2017/1870 de la Comisión, de 16 de octubre de 2017, sobre la publicación de la referencia de la norma europea sobre facturación electrónica y la lista de sus sintaxis de conformidad con la Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 266 de 17.10.2017, p. 19).

contratación pública de la UE, en el caso de que cumplieran la norma europea de facturación electrónica. Para alcanzar este objetivo y, por tanto, garantizar la interoperabilidad, la Directiva exigía a los Estados miembros que o bien establecieran sistemas de facturación electrónica entre las empresas y las administraciones públicas (B2G) que incorporaran la norma europea de facturación electrónica, o bien adaptaran sus sistemas existentes para que aceptasen facturas electrónicas conformes con la norma. A nivel central, ya se cuenta con las capacidades necesarias en veinticinco Estados miembros, y dos Estados miembros —Chipre y Eslovaquia— aún están desarrollando sus plataformas centrales nacionales. En cuanto al nivel subcentral, en esta fase no es posible comprobar plenamente la aplicación de la Directiva, ya que solo unos pocos Estados miembros han creado mecanismos para supervisar la implantación de la facturación electrónica en sus países. Por lo general, se trata de Estados miembros que han encargado a sus proveedores que envíen facturas electrónicas al sector público y que disponen de herramientas de seguimiento centrales, como Francia, Italia y España.

Uno de los efectos previstos de la Directiva en el mercado interior ha sido aumentar la adopción de la facturación electrónica de manera armonizada en toda la UE. En lo que respecta a la adopción de la facturación electrónica en general, el porcentaje de empresas de la UE que emiten facturas electrónicas (en general y no exclusivamente en las relaciones B2G) ha pasado de aproximadamente el 10,3 % en 2013 al 32,2 % en 2020, según una encuesta de Eurostat a empresas con más de diez trabajadores. Aunque el análisis tuvo que hacer frente a limitaciones en cuanto a disponibilidad y coherencia de los datos, ya que los Estados miembros no están obligados a presentar informes en virtud de la Directiva, los datos de Eurostat[20], la investigación documental y las entrevistas con las partes interesadas han compensado las deficiencias[21].

En cuanto a su utilización en la contratación pública, el análisis reveló que la adopción de la facturación electrónica en las relaciones B2G ha aumentado principalmente en los Estados miembros que introdujeron la obligación para los proveedores de enviar facturas electrónicas al sector público, lo que demuestra que la adopción voluntaria por parte del sector privado puede resultar complicada. En Francia, por ejemplo, donde se introdujo gradualmente la obligación entre 2017 y 2020, se recibieron 34 000 facturas electrónicas en 2013, frente a los 4,3 millones que en 2022 recibieron las autoridades nacionales y los 66,74 millones que recibieron las autoridades subcentrales; en España, donde se introdujo la obligación en 2015, los datos recabados de la plataforma nacional mostraron un aumento de 884 000 facturas electrónicas en 2014 a 9,5 millones en 2017 y a 15,9 millones en 2022 (estos datos se refieren únicamente al nivel central). Se ha demostrado que la imposición de la facturación electrónica —consistente en la obligación (solamente) para los proveedores B2G de emitir facturas exclusivamente electrónicas a sus autoridades nacionales— influye en la tasa general de adopción, también en el ámbito B2B, ya que los datos de Eurostat muestran que el número de empresas que utilizan la facturación electrónica en Italia, Eslovenia y España aumentó significativamente en correlación con el momento en que las obligaciones entraron en vigor en cada país, en 2014 y 2015, respectivamente, tal como reflejan las cifras de Eurostat de 2016.

En los casos en que no se ha impuesto la emisión de facturas electrónicas (ya sea en el ámbito B2G o B2B), el nivel de adopción ha aumentado lentamente. Según la consulta lanzada específicamente a las pymes, la medida más eficaz para aumentar la adopción por parte de las empresas que ya utilizan programas informáticos de planificación de recursos empresariales y de contabilidad es garantizar que estas soluciones incluyan también una funcionalidad de facturación electrónica. Esto implica que estén inmediatamente habilitadas para enviar y recibir

[20] Los datos representados en esta sección se han elaborado a partir del siguiente conjunto de datos de Eurostat: ISOC_EB_ICS.
[21] SWD(2024) 39

facturas electrónicas a partir del sistema que ya usan sin tener que introducir manualmente datos, garantizando así la automatización. Esto ya fue sugerido por las pymes en la Evaluación de Impacto[22] de la Directiva de 2013, que demuestra que se trata de un factor crítico para la adopción de la facturación electrónica por parte de las pymes. Esta es la política elegida por Dinamarca, por ejemplo, con su reciente Ley de Contabilidad[23].

En cuanto a los objetivos subyacentes de la Directiva consagrados en sus considerandos y en la Evaluación de Impacto de 2013, se cumplieron parcialmente. La Directiva tenía por objeto fomentar el mercado interior abordando la interoperabilidad aumentando la seguridad jurídica, reduciendo la complejidad jurídica y reduciendo los costes para los operadores económicos. Esto se complementó con un objetivo operativo: crear las condiciones necesarias para el desarrollo de soluciones técnicas para la facturación electrónica en la contratación pública con el fin de garantizar la interoperabilidad.

La Directiva se centró principalmente en abordar los problemas de interoperabilidad relacionados con los niveles semántico y sintáctico, pero no abordó los cuatro niveles de interoperabilidad, incluidas la transmisión y la gobernanza. Sin embargo, el desarrollo de la norma europea de facturación electrónica abordó eficazmente los niveles de interoperabilidad semántica y sintáctica. Prueba de ello es que, desde la publicación de la norma europea en octubre de 2017, la Directiva ha fomentado el mercado interior al impedir la introducción de nuevos formatos nacionales de facturación electrónica destinados al sector público (B2G), evitando así una mayor fragmentación. Tres Estados miembros (Estonia, Finlandia y Suecia) han ido sustituyendo gradualmente su norma nacional por la europea. Otros Estados miembros, que impusieron el uso de una norma nacional antes de la introducción de la norma europea de facturación electrónica, simplemente permiten el uso de la norma europea. Es importante subrayar que, si bien la Directiva no ha abordado la transmisión y la gobernanza, en la práctica, la interoperabilidad transfronteriza se ha garantizado mediante la aplicación de soluciones basadas en Peppol en veintitrés Estados miembros. La Directiva fomentó el mercado interior al aumentar la seguridad jurídica y reducir la complejidad técnica de la facturación electrónica: sentó una base jurídica clara y estableció la norma europea de facturación electrónica como la norma común que debe respaldar todo el sector público de la UE. Catorce de los veintiún Estados miembros que respondieron a la encuesta específica informaron de que la intervención tuvo efectos positivos en el aumento de la seguridad jurídica y en la reducción de la complejidad técnica[24]. En la encuesta específica, alrededor del 80 % de las pymes consideraba que los requisitos legales nacionales para la facturación electrónica eran claros y accesibles, y que estos requisitos eran principalmente el resultado de la transposición de la Directiva al Derecho nacional.

La Directiva, en su artículo 2, estableció una definición de factura electrónica que garantizaba la claridad jurídica: «“factura electrónica”: factura emitida, transmitida y recibida en un formato electrónico estructurado que permita su tratamiento automatizado y electrónico». Solo se incluyen las facturas estructuradas aptas para la automatización. La Directiva también establece los requisitos para la norma europea de facturación electrónica, entre ellos, la neutralidad tecnológica, la compatibilidad con las normas internacionales, la idoneidad para las

[22] SWD(2013) 222 final, *Commission Staff Working Document, Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on electronic invoicing in public procurement* [«Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Evaluación de Impacto que acompaña al documento “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la facturación electrónica en la contratación pública”», documento en inglés], 26.6.2013. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0222:FIN:EN:PDF.

[23] Proyecto de ley relativo a la Ley de Contabilidad danesa (danishbusinessauthority.dk).
El Parlamento danés aprobó el 19 de mayo de 2022 la Ley de Contabilidad, que inicialmente estaba previsto que surtiera efecto el 1 de julio de 2022. La Ley obliga a todas las empresas de todos los tamaños a emitir, recibir, tratar y archivar electrónicamente las facturas.

[24] SWD(2024) 39.

transacciones comerciales entre empresas y el apoyo a las necesidades de las pymes, la coherencia con las disposiciones pertinentes de la Directiva 2006/112/CE[25], etc.

Además, al abordar la interoperabilidad a nivel semántico y sintáctico con la norma europea, la Directiva contribuyó a reducir aún más la complejidad técnica. Esto es especialmente cierto en el caso de la contratación pública, en la que los proveedores tienen la oportunidad de utilizar la misma norma para la facturación electrónica en todos sus procedimientos de contratación pública en el ámbito de la contratación pública de la UE en su propio país y, lo que es más importante, en todos los demás países de la UE.

La mayoría (el 66 %) de las pymes encuestadas en la consulta específica a las partes interesadas para la evaluación considera que la norma europea de facturación electrónica es un medio para simplificar significativamente el comercio dentro de la UE. En Finlandia, la complejidad técnica se ve compensada por una mejor automatización y una mayor calidad de los datos gracias a la aplicación de la norma europea de facturación electrónica, que sustituyó al formato nacional de facturación electrónica. Sin embargo, en lo que a complejidad técnica se refiere, el 41 % de las pymes encuestadas sigue teniendo dificultades técnicas a la hora de utilizar la facturación electrónica, mientras que las demás declaran que no están teniendo ninguna dificultad. Entre dichas dificultades cabe citar: la compatibilidad con múltiples formatos de facturación electrónica, el archivo con fines de auditoría, la integración con los proveedores de servicios, los problemas de seguridad y confidencialidad de los datos, la interoperabilidad con los socios comerciales, las infraestructuras y la conectividad.

La Directiva se centraba en abordar las cuestiones de interoperabilidad y en establecer las condiciones para un uso generalizado de la facturación electrónica conforme con la norma europea, pero no exigía su uso por parte de los proveedores. Por este motivo, las empresas deben admitir múltiples formatos de facturación electrónica en los Estados miembros en los que se exige una norma nacional para las transacciones B2G, al tiempo que utilizan otros formatos para las transacciones B2B. El sector público actúa esencialmente como un gran comprador, imponiendo sus requisitos a los proveedores.

En lo que respecta al objetivo específico de reducir los costes de explotación de los operadores económicos, la evaluación llegó a la conclusión de que esto depende principalmente del grado de aceptación de la facturación electrónica y de su adopción masiva en relación con dos factores: en primer lugar, los precios de los servicios de facturación electrónica y, en segundo lugar, los efectos de la creación de una red, como la posibilidad de hacer uso de estos servicios con todos los socios comerciales y para muchas otras aplicaciones de la facturación electrónica. Por una parte, en general, las empresas se ven obligadas a adquirir servicios o *software* de facturación electrónica, y los precios de los servicios de facturación electrónica siguen siendo relativamente elevados. Los resultados de las actividades de consulta dirigidas a las pymes muestran que los precios por operación de facturación electrónica oscilan entre 0,05 EUR (en los casos en que el paquete incluía un coste de establecimiento por valor de 2 500 EUR) y 0,30 EUR (en los casos en que el paquete incluía una cuota anual por valor de 550 EUR). No obstante, cabe señalar que existe una diferencia considerable entre los distintos modelos de fijación de precios o pymes, en particular en el caso de aquellas con modelos de facturación muy bajos; en algunos casos excepcionales, el precio por factura electrónica puede ser de hasta 10 EUR. Los costes de explotación de los operadores económicos dependen de la disponibilidad de soluciones y servicios eficientes en términos de costes. Estos se ven influidos por el número

[25] Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 347 de 11.12.2006).

de transacciones de facturación electrónica, los formatos admitidos, los protocolos de transmisión y el número de países en los que operan las empresas, dado que se necesita apoyo especializado en cada Estado miembro que haya establecido formatos y requisitos específicos.

Por otra parte, la encuesta a las pymes reveló que, incluso habiendo adquirido el *software* o servicio correspondiente, una empresa disfrutará plenamente de las ventajas de su inversión cuando pueda beneficiarse de los efectos de una red y utilizar la facturación electrónica con todos sus socios comerciales, lo cual dista mucho de la realidad. Además, las empresas señalaron que maximizarían sus beneficios, también en lo que se refiere a la simplificación o racionalización de las obligaciones de información, si pudieran utilizar la facturación electrónica para más aplicaciones, como la declaración del IVA introducida por las actuales propuestas legislativas de la iniciativa ViDA, o para el cumplimiento de sus obligaciones administrativas, como las declaraciones aduaneras o la información en materia de sostenibilidad, así como en la integración de otros procesos, como los pedidos electrónicos y los albaranes de envío electrónicos.

La adopción masiva de la facturación electrónica permitiría reducir los costes de los servicios de facturación electrónica al crear competencia entre los numerosos proveedores de servicios y soluciones existentes en cada Estado miembro y maximizar los beneficios de utilizar la facturación electrónica para sus funciones por defecto y para otras aplicaciones.

En relación con el objetivo operativo de crear las condiciones necesarias para el desarrollo de soluciones técnicas para la facturación electrónica en la contratación pública, se logró de dos maneras. En primer lugar, la Directiva creó directamente las condiciones al imponer a las autoridades públicas la obligación de que creasen nuevos sistemas o adaptasen sus sistemas ya existentes a fin de que fuesen compatibles con la norma europea y, por tanto, la obligación de dotarse de las capacidades necesarias para una facturación electrónica interoperable. A pesar de las repercusiones positivas que esto ha tenido, sigue habiendo problemas. Las divergencias en cuanto a la aplicación de la norma europea en las plataformas nacionales de facturación electrónica han dado lugar a problemas de compatibilidad, que se ven agravados por la falta de interoperabilidad a nivel de transmisión. En algunos Estados miembros sigue existiendo un reto importante en relación con la creación de más de una plataforma nacional de facturación electrónica por orden del Gobierno (una plataforma para relaciones B2G y otra para B2B). El seguimiento de los avances técnicos y la adopción de la facturación electrónica a escala de la UE también plantea retos debido a la heterogeneidad de los procedimientos y requisitos en los distintos Estados miembros de la UE y a la ausencia de una obligación de seguimiento para los Estados miembros.

En segundo lugar, desde su adopción, la Directiva facilitó e impulsó el uso de Peppol como solución técnica interoperable y red para la facturación electrónica entre Estados miembros de la UE. Peppol se utiliza en veintitrés Estados miembros con especificaciones comunes, acuerdos jurídicos y un modelo de gobernanza.

Si se analizan los efectos de la Directiva en las partes interesadas, parece que las diferentes categorías de partes interesadas contrajeron diferentes tipos de gastos; las autoridades nacionales y los operadores económicos —entre ellos, los proveedores de servicios y soluciones, las pymes o las grandes empresas— se abordaron por separado. Sin embargo, la fiabilidad de las conclusiones depende de la limitada disponibilidad de datos. El análisis de la eficiencia de la Directiva presentaba varias limitaciones relacionadas con la falta de disponibilidad de datos. Dado que los Estados miembros no están obligados a informar sobre las operaciones de facturación electrónica, tan solo unas pocas autoridades nacionales

facilitaron información detallada, y menos autoridades aún lo hicieron a nivel transfronterizo. Por lo tanto, la evaluación se basa principalmente en los datos comunicados por las partes interesadas y en los datos publicados en los portales de las autoridades nacionales.

En cuanto a la eficiencia de las autoridades públicas, el análisis de los costes y beneficios muestra situaciones muy diversas de un Estado miembro a otro. Entre los beneficios figuran la eficiencia operativa, la mejora de la transparencia y los beneficios medioambientales. La automatización de procesos se percibe como el principal factor, seguido del uso de la norma común, un tratamiento más rápido y una menor complejidad.

Los costes asociados a la implementación de la obligación establecida por la Directiva de que los poderes adjudicadores reciban y tramiten las facturas electrónicas conformes con la norma europea dependen en gran medida del nivel de madurez de las tecnologías de la información del sector público: cuanto mayor sea la madurez digital, menores serán los costes, como puso de manifiesto la consulta específica a las autoridades nacionales. Los costes vinculados específicamente a la aplicación de la norma europea varían en función de la existencia de una norma o especificaciones técnicas nacionales y del requisito de garantizar la interoperabilidad con la norma europea de facturación electrónica, pero los costes más elevados están relacionados con el establecimiento y el mantenimiento de la infraestructura nacional de facturación electrónica.

Para cumplir con sus obligaciones derivadas de la Directiva, algunos Estados miembros tuvieron que crear nuevos sistemas —en algunos casos, sistemas centrales nacionales— para la facturación electrónica en la contratación pública, con el fin de garantizar que la aplicación esté plenamente cubierta a nivel central. Al mismo tiempo, construyeron sus sistemas de manera que fuesen conformes con la norma europea. Otros Estados miembros cuyo nivel de madurez informática era superior o que ya disponían de un sistema de facturación electrónica tuvieron que modificar su sistema o sistemas para asegurarse de que estos pudieran aceptar facturas electrónicas conformes con la norma europea. Esto tuvo lugar en el sistema a nivel central o en las estructuras descentralizadas: hubo que adaptar todas las soluciones de facturación electrónica para la contratación pública.

Los costes de adaptación a la norma europea variaban en función de si ya existía una norma nacional, ya que en tal caso sería necesario adaptarla para ajustarse a la norma europea. Nueve Estados miembros contrajeron gastos para garantizar la conformidad de sus formatos nacionales existentes con la norma europea y tres de ellos (Suecia, Finlandia y Estonia) optaron por sustituir completamente sus formatos existentes por la norma europea. Los costes asociados a garantizar que el formato nacional cumpla con la norma europea varían según el Estado miembro, oscilando entre 250 000 EUR en Finlandia y aproximadamente 1,5 millones EUR en Polonia y 2,5 millones EUR en Italia (financiados en cierta medida, en todos los casos, a través de proyectos de facturación electrónica del programa de telecomunicaciones del Mecanismo «Conectar Europa», MCE Telecom).

Como se ha mencionado anteriormente, los costes más significativos están relacionados con la creación y el mantenimiento de una infraestructura nacional de facturación electrónica, principalmente gastos de *software* y *hardware*, costes de pruebas, costes de formación y costes administrativos, entre los cuales se incluyen: análisis jurídico y de soluciones, publicidad, manuales de uso, asistencia, seguridad, auditoría, etc.

La financiación del MCE, a través del mecanismo de subvenciones gestionado por la UE, permitió a los Estados miembros cubrir parcialmente sus costes. Veinticuatro Estados

miembros recibieron un presupuesto de 28,9 millones EUR para más de cuarenta proyectos durante el programa MCE Telecom de 2015-2020. Estos proyectos apoyaron la creación de un sistema central o la adaptación a la norma europea.

En lo relativo al análisis de la eficiencia para los operadores económicos, los resultados de las actividades de consulta dirigidas a las pymes muestran que los costes varían en función del paquete de servicios de facturación electrónica que hayan seleccionado y de los volúmenes de facturas electrónicas gestionados: el 97 % de las pymes encuestadas adquirió paquetes de facturas electrónicas a un coste anual fijo, mientras que el 3 % compró paquetes de facturas electrónicas por un coste fijo y comisiones variables en función del volumen de transacciones. En el caso de las empresas, cuanto menor sea el número de facturas, mayores serán los costes.

En la mayoría de los Estados miembros analizados existen paquetes gratuitos para pymes con funciones básicas de facturación electrónica. Nueve Estados miembros proporcionan un sistema central gratuito para enviar facturas electrónicas directamente a los organismos públicos.

Sin embargo, según SMEUnited, que respondió a la consulta específica, existen dificultades para las pymes inherentes a su tamaño y a la falta de conocimientos especializados en la materia. Por lo tanto, estas partes interesadas piden que la aplicación de la obligación de utilizar la facturación electrónica sea gradual para permitir el cumplimiento de las obligaciones en las mejores condiciones. Dado que la facturación electrónica se considera bastante cara para las pymes, estas necesitan tiempo para adaptar su sistema contable.

Las empresas multinacionales encuestadas en la consulta específica a las partes interesadas en la que se basa la evaluación de la Directiva informaron de unos costes de establecimiento considerablemente elevados para establecer la facturación electrónica en diferentes Estados miembros de la UE, para operaciones tanto B2G como B2B. Estos costes están correlacionados con la necesidad de recurrir a diferentes proveedores de servicios para satisfacer requisitos nacionales específicos. Los costes recurrentes varían considerablemente.

Se estima que los beneficios cuantitativos de automatizar el proceso de facturación ascienden a unos 5,28 EUR por factura electrónica emitida y a 8,4 EUR por factura electrónica recibida, teniendo en cuenta un coste de la mano de obra de 46 EUR por hora[26]. Además, se logra un mayor ahorro al automatizar todo el ciclo de la orden de pago, incluidos los pedidos, los documentos de transporte, las facturas y las notificaciones de pago. La automatización de estos procesos permite un intercambio electrónico coherente de documentos y la conciliación automatizada, lo que da lugar a unos beneficios estimados de entre 25 y 65 EUR por ciclo de adquisiciones y pagos[27].

Coherencia con otras políticas de la UE y valor añadido de la UE

Para apoyar la creación del mercado único digital de facturación electrónica, la Directiva debía ser coherente con todas las demás políticas de la UE, principalmente aquellas centradas en la digitalización. La coherencia de la Directiva se ha evaluado a dos niveles principales: coherencia interna y externa. La coherencia interna examina cómo interactúan entre sí los diferentes componentes de la intervención de la UE, mientras que, en el marco de la coherencia externa, el análisis examina cómo se ajusta la Directiva a algunas iniciativas políticas de la UE,

[26] Comisión Europea, Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, Ciciriello, C. y Gray, E.: *Preparatory study on the effects of the Directive 2014/55/EU on electronic invoicing in public procurement*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2873/27631.
[27] https://www.corrierecomunicazioni.it/digital-economy/polimi-da-fattura-elettronica-risparmi-per-3-miliardi/

tanto legislativas como no legislativas: las Directivas sobre contratación pública de 2014[28], la Directiva sobre morosidad[29] y la propuesta de Reglamento de 2023 por el que se deroga la actual Directiva sobre morosidad[30], las propuestas legislativas de 2022 sobre el IVA en la era digital (ViDA), el Marco Europeo de Interoperabilidad (EIF)[31], el componente de facturación electrónica y entrega electrónica del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE)[32], y la labor política de la Comisión en relación con la dimensión mundial de la facturación electrónica y la promoción del modelo de la UE.

A efectos de la coherencia interna, la Directiva es coherente con la labor posterior en relación con la norma europea de facturación electrónica, ya que se han cumplido todos los requisitos de la Directiva. En primer lugar, la Directiva preveía la creación de una norma europea para el modelo de datos semánticos de los elementos básicos que deben figurar en las facturas electrónicas y enumeraba una lista de elementos obligatorios que debían incluirse. En segundo lugar, exigía un número limitado de sintaxis y el CEN solo definió dos sintaxis, que se publicaron en 2017 junto con la norma. Además, se elaboraron directrices no vinculantes relativas a la transmisión de facturas electrónicas junto con la norma europea a fin de garantizar una mayor interoperabilidad. Estos requisitos se han visto debidamente reflejados en los resultados del CEN, lo que confirma la coherencia entre los objetivos legislativos y el desarrollo de las normas. Además, también se garantiza la coherencia con la labor de normalización que está llevando a cabo el CEN TC434 en lo que respecta a los recibos electrónicos. En cuanto a la creación y el trabajo del Foro Europeo Multilateral sobre Facturación Electrónica («EMSFEI», por sus siglas en inglés) en apoyo a la labor política de la UE en materia de facturación electrónica, entre 2014 y 2020 todos los resultados del EMSFEI complementaron y respaldaron la aplicación de la norma europea, abordando los posibles retos respecto a la interoperabilidad.

En cuanto a la coherencia externa, la Directiva coincide con diversas políticas de la UE que promueven la digitalización de la contratación pública y las actividades conexas. La Directiva se ajusta a las Directivas sobre contratación pública de 2014, ya que forma parte integrante del paquete legislativo para perseguir el mismo objetivo de digitalización de la Administración pública de manera armonizada; además, está en consonancia con los objetivos de normalización de la contratación pública.

En lo que respecta al papel de la facturación electrónica, existe un fuerte vínculo entre la Directiva y la propuesta legislativa de la Comisión de 2022 sobre el IVA en la era digital (ViDA)[33]. La propuesta tiene por objeto modernizar el sistema del IVA de la UE, abordando los retos relacionados con la economía de plataformas e introduciendo un registro único a efectos del IVA para evitar registros múltiples dentro de la UE. Además, aplicará un sistema de declaración del IVA para las transacciones transfronterizas de la UE, que se basará en la

[28] Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y por la que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE.
Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 , relativa a la adjudicación de contratos de concesión.
Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.
Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.
[29] 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 (refundición), DO L 48 de 23.2.2011, p. 1.
[30] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0533(01).
[31] https://ec.europa.eu/isa2/eif_en/.
[32] https://joinup.ec.europa.eu/collection/digital-building-blocks/solution/edelivery/about.
[33] COM(2022) 701 final, propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a las normas del IVA en la era digital, 8.12.2022. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2022%3A701%3AFIN.

facturación electrónica y en la norma europea de facturación electrónica, al tiempo que exigirá a los Estados miembros que deseen establecer un sistema de declaración del IVA para las operaciones nacionales que también lo basen en la facturación electrónica. Como parte de la propuesta, la facturación electrónica se convertirá en el método de facturación por defecto antes de enero de 2028.

Está garantizada la coherencia entre la Directiva y la iniciativa ViDA con los actuales proyectos de propuestas legislativas, que, sin embargo, están sujetos a evolución durante el proceso de adopción. Las propuestas de ViDA constituyen una oportunidad para garantizar la armonización con la definición de facturación electrónica de la UE en la legislación sobre el IVA y en la Directiva. La nueva definición de facturación electrónica que ofrece ViDA es coherente con la que figura en la Directiva. Esta armonización garantiza la coherencia entre las distintas políticas de la UE y facilita la correcta aplicación de las iniciativas de facturación electrónica dentro de la UE.

Además, la Directiva se centra específicamente en la facturación electrónica B2G y se ajusta en sus líneas principales actuales a la propuesta ViDA, que se centra a su vez en la facturación electrónica B2B. En última instancia, las propuestas de la iniciativa ViDA complementan la Directiva sobre facturación electrónica, especialmente garantizando la armonización y la interoperabilidad de la facturación electrónica transfronteriza en las transacciones B2G y B2B, permitiendo la reducción de la carga administrativa y fomentando la convergencia hacia la norma europea de facturación electrónica, como también se subrayó en el Plan Permanente de Normalización de las TIC de 2023 (2023 Rolling Plan for ICT, «RP2023»)[34].

La aplicación de la facturación electrónica y de la Directiva es coherente con las disposiciones de la Directiva revisada sobre morosidad y la propuesta de Reglamento de 2023 por el que se deroga la actual Directiva sobre morosidad, ya que automatiza el proceso de aprobación de las facturas electrónicas, simplificando los procedimientos de pago y garantizando la puntualidad de los pagos.

En lo relativo al Marco Europeo de Interoperabilidad (EIF), la Directiva sobre facturación electrónica aborda eficazmente la interoperabilidad en el plano tanto semántico como sintáctico, tal como prevé el EIF. Sin embargo, no ha abordado los cuatro niveles de interoperabilidad, incluidas la transmisión y la gobernanza, lo cual habría facilitado aún más la interoperabilidad.

El componente de entrega electrónica (eDelivery) se desarrolló en paralelo y de manera coherente con el paquete de servicios del componente de facturación electrónica en el marco del MCE. Mientras que el componente de facturación electrónica proporcionó herramientas esenciales para facilitar y validar la aplicación conforme de la norma europea de facturación electrónica en los sistemas y servicios informáticos, el componente de entrega electrónica proporcionó especificaciones y normas técnicas, *software* instalable y servicios auxiliares para crear una red de nodos para el intercambio de facturas electrónicas, así como otros intercambios de datos digitales seguros. Algunas soluciones de facturación electrónica utilizaron la entrega electrónica como método de transmisión.

Además, las actividades actuales llevadas a cabo por la Comisión con sus socios internacionales son coherentes con la Directiva, tanto en las negociaciones formales como en los diálogos bilaterales. El modelo PINT de la UE (basado en Peppol) ha sido adoptado en varios países no pertenecientes a la UE, entre ellos Australia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda y Singapur. En

[34] *e-Invoicing* (RP2023) | Joinup (europa.eu).

cuanto a Estados Unidos, los marcos de intercambio de facturación electrónica en la UE y Estados Unidos tienen un grado considerable de compatibilidad. Los perfiles estadounidenses de la factura electrónica se crearon a partir del modelo de la norma europea con el fin de garantizar un alto grado de armonización y así apoyar la interoperabilidad, cumpliendo al mismo tiempo con los requisitos del mercado empresarial estadounidense. Del mismo modo, Taiwán y la UE iniciaron un diálogo normativo sobre facturación electrónica en julio de 2023.

Por último, la Directiva se ajusta a la política europea general de normalización apoyando el desarrollo y el mantenimiento de la norma europea de facturación electrónica, financiada por la Comisión.

En lo que respecta al valor añadido de la UE, existe un amplio consenso entre los Estados miembros de la UE en cuanto a que la Directiva ha mejorado el funcionamiento del mercado interior desde su adopción en 2014.

Desde el punto de vista de las autoridades nacionales, la principal contribución de la UE consiste en reducir los obstáculos en la contratación pública transfronteriza limitando la aparición de diversas normas nacionales de facturación electrónica. La Directiva obligaba a las administraciones públicas de toda la Unión Europea a recibir y tratar facturas electrónicas emitidas en virtud de contratos sujetos a las Directivas de contratación pública de la UE, siempre que cumplieran la norma europea de facturación electrónica. Esta acción inducida por la Directiva no solo ha evitado la fragmentación del mercado interior, sino que también ha fomentado la interoperabilidad de la facturación electrónica a escala de la UE.

Más allá de sus repercusiones inmediatas en el ámbito de la contratación pública, la Directiva ha desempeñado un papel decisivo en la promoción de una mayor armonización de las soluciones y estructuras de facturación electrónica en el contexto B2B. Al establecer una base común para las normas y prácticas de facturación electrónica en la UE, la Directiva ha fomentado la evolución en el contexto B2B, donde la norma de la UE se reutilizará en el marco de las propuestas de ViDA. Para tal fin, está previsto que la norma europea de facturación electrónica evolucione para abarcar todos los casos de uso y satisfacer las necesidades de sectores específicos. El Comité Técnico 434 del CEN (CEN TC434) es responsable de garantizar que la norma europea sea adecuada para su finalidad de aquí a finales de 2024.

Por último, se considera que la Directiva ha generado un valor añadido internacional al promover la interoperabilidad mundial. Esto queda ilustrado por la adopción del Marco de Interoperabilidad de Peppol fuera de la UE, en particular en países como Australia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda y Singapur, de manera que se amplían aún más los efectos positivos de la Directiva.

CONCLUSIONES

En virtud de la Directiva, se consiguieron importantes logros en pos de la eliminación de las barreras al mercado interior y los obstáculos al comercio derivados de la existencia de reglas y normas nacionales diferentes en materia de facturación electrónica.

Por este motivo, las repercusiones de la Directiva se consideraron positivas habida cuenta de sus efectos en términos de interoperabilidad transfronteriza y de utilización de la facturación electrónica en la contratación pública. Se mejoró el principal efecto previsto de la Directiva (la interoperabilidad), ya que las facturas electrónicas conformes con la norma europea de facturación electrónica deben ser aceptadas por todos los compradores públicos. Esto, a su vez,

dio lugar a su segundo efecto esperado, a saber, una mayor utilización de la facturación electrónica.

La intervención de la UE en la facturación electrónica para la contratación pública respaldó la armonización y la interoperabilidad entre los requisitos técnicos y las normas, evitando una mayor fragmentación en el mercado interior. Se logró la interoperabilidad a nivel semántico y sintáctico mediante la creación de una norma europea de facturación electrónica. Sin embargo, la aplicación de la Directiva por parte de los Estados miembros puso de manifiesto que abordar la interoperabilidad a nivel de transmisión constituye un elemento fundamental para lograr la plena interoperabilidad.

El aumento de la utilización de la facturación electrónica en Europa fue el segundo efecto previsto de la Directiva. Se esperaba que la disponibilidad de una norma europea y la obligación para las autoridades públicas de aceptar facturas electrónicas conformes aumentaran significativamente el grado de utilización de la facturación electrónica, en función, no obstante, de las decisiones empresariales. En el caso de la contratación pública, los resultados mostraron que solo se ha logrado (o podrá lograrse) una tasa de adopción de la facturación electrónica del 100 % en los Estados miembros que impusieron la facturación electrónica en las transacciones B2G a sus proveedores o en Estados miembros digitalmente maduros. El grado de utilización de la facturación electrónica en general ha aumentado, pero todavía no representa la mayoría de las transacciones.

En general, la Directiva sobre facturación electrónica ha aportado un valor significativo a escala de la UE; no obstante, sigue habiendo dificultades. Por lo tanto, se requieren esfuerzos adicionales para estimular la utilización de la facturación electrónica dentro de la UE y fomentar la interoperabilidad.