



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA LA LEY 18/2022, DE 28 DE SEPTIEMBRE, DE CREACIÓN Y CRECIMIENTO DE EMPRESAS EN LO REFERIDO A LA FACTURA ELECTRÓNICA ENTRE EMPRESAS Y PROFESIONALES

IPN/CNMC/002/24

12/03/2024

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA LA LEY 18/2022, DE 28 DE SEPTIEMBRE, DE CREACIÓN Y CRECIMIENTO DE EMPRESAS EN LO REFERIDO A LA FACTURA ELECTRÓNICA ENTRE EMPRESAS Y PROFESIONALES

Expediente nº: IPN/CNMC/002/24

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 12 de marzo de 2024.

Vista la solicitud informe del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa en relación con el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas en lo referido a la factura electrónica entre empresas y profesionales, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 6 de febrero de 2024, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC \(Ley 3/2013\) así como el artículo 11 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia](#), el Pleno acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

El buen desempeño económico de un país en términos de eficiencia, productividad e internacionalización depende en gran medida de su capacidad para crear empresas y favorecer su crecimiento.

En España, la inmensa mayoría de las empresas son pequeñas y medianas empresas (pymes): representan el 99,8% del tejido empresarial español en términos de número de empresas y el 63,8% en términos de empleo. Las pymes tienen un rol de suma importancia en la economía, en tanto que constituyen un motor esencial de la innovación, el crecimiento y el empleo

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia lo confirma y dedica un componente específico, el Componente 13, al “Impulso a las pymes”, con el objetivo de establecer un marco jurídico adecuado que impulse la creación de empresas y fomente su crecimiento a través de la mejora regulatoria, la eliminación de obstáculos a las actividades económicas, la reducción de la morosidad comercial y el apoyo financiero al crecimiento empresarial¹.

De las trabas identificadas para la creación y/o crecimiento de empresas destaca por su especial impacto en las pymes la relativa a la morosidad: un menor tamaño se traduce en menor capacidad para financiarse y para resistir tensiones de tesorería. La incertidumbre que genera esta situación condiciona su capacidad de crecer y de generar empleo estable y de calidad.

[La Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas](#) desarrolla medidas específicas para luchar contra la morosidad comercial. Destaca el artículo 12 que impulsa la factura electrónica al extender la obligación de expedir y remitir esta factura a todas las relaciones comerciales entre empresarios y autónomos².

En la disposición final 7^a, la ley remite a un desarrollo reglamentario para definir los requisitos de interoperabilidad mínima entre los prestadores de soluciones tecnológicas de facturas electrónicas, y los requisitos de seguridad, control y

¹ [Componente 13 del PRTR, Impulso a la pyme](#). “Las pymes desempeñan un papel fundamental en la economía española y ostentan un peso mayor en nuestro país que en el conjunto de la UE por lo que se necesitan actuaciones e inversiones específicas que permitan afrontar los retos a los que se enfrentan”.

² Conocidas como operaciones B2B (*Business to business*).

estandarización de los dispositivos y sistemas informáticos que generen los documentos, que es el objeto del proyecto que se informa.

La CNMC ha informado diversas normas relacionadas con la lucha contra la morosidad, destacando el anteproyecto de ley de creación y crecimiento de empresas y el PRD sobre los requisitos que deben adoptar los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos de facturación de empresarios y profesionales³.

En relación con la redacción de dicho anteproyecto de ley (ahora ya Ley 18/2022), se valora positivamente la inclusión de la recomendación emitida por esta Comisión para hacer referencia a una norma común europea en materia de facturación electrónica con el fin de asegurar la homogeneización entre los Estados miembros de la UE⁴.

2. CONTENIDO

El PRD se acompaña de la correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (MAIN). Está integrado por una parte expositiva, doce artículos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria y tres disposiciones finales.

El **artículo 1** describe el **objeto** de la norma: desarrolla el artículo 2 bis de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, modificado por el artículo 12 de la Ley 18/2022, de creación y crecimiento de empresas, en lo referido a los requisitos técnicos y de información del futuro sistema español de factura electrónica entre empresarios y profesionales.

El **artículo 2** incluye **definiciones** necesarias para el correcto despliegue de la nueva obligación, como “*Factura electrónica*”, “*Plataforma de intercambio de facturas electrónicas*”, o “*Solución Pública de Facturación Electrónica*”.

³ Informes [IPN/CNMC/033/21](#) e [IPN/CNMC/006/23](#).

⁴ Informe [IPN/CNMC/033/21](#), sobre el anteproyecto de ley de creación y crecimiento de empresas, Observación 3.2.8: “*En la medida en que la utilización de una norma común europea en materia de facturación electrónica asegura una deseable homogeneización entre todos los Estados miembros, la identificación de una lista limitada de sintaxis garantiza que se alcancen de forma efectiva los beneficios de la facturación electrónica. Por ello, (...) se propone añadir este párrafo: “Este desarrollo se realizará de acuerdo con la Decisión de Ejecución (UE) 2017/1870 de la Comisión Europea 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.”*”

Los **artículos 3 y 4** se refieren al **ámbito de aplicación subjetivo y objetivo** de la norma, manteniendo, en términos generales, la tipología actual de agentes obligados a emitir factura de acuerdo con el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, aprobado por Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, así como las operaciones que han de documentarse a través de factura conforme a esta norma.

El **artículo 5** define el futuro sistema español de facturación electrónica, formado por las plataformas de intercambio de facturas electrónicas de carácter privado y por la solución pública de facturación electrónica, gestionada por la Administración pública y que cumplirá además la función de repositorio de facturas electrónicas y copias de facturas electrónicas. Se utilice una u otra vía, todos los emisores de factura electrónica que no utilicen para la facturación la solución pública de facturación electrónica, deberán remitir simultáneamente una copia fiel del contenido de cada factura en una sintaxis única a la citada solución pública que permitirá a la Administración calcular y monitorizar los plazos de pago de las facturas.

Los **artículos 6 y 7** desarrollan los aspectos técnicos del futuro sistema en términos de **interoperabilidad e interconexión**. Para garantizar la interoperabilidad entre plataformas privadas de intercambio de facturas electrónicas sus operadores deberán tener capacidad para transformar el mensaje de la factura a todos los formatos admitidos. En cuanto a la interconexión, los operadores de plataformas privadas de intercambio de facturas electrónicas estarán obligados a interconectarse con cualquier otra plataforma privada de intercambio de facturas electrónicas cuando así se lo pidan sus clientes y a aceptar todas las solicitudes de interconexión que se les dirijan desde alguna de ellas.

El **artículo 8** regula la información sobre los **estados de la factura** que deben trasladar los destinatarios de las facturas a los obligados a su expedición, que son como mínimo: aceptación o rechazo comercial de la factura y su fecha y pago efectivo completo de la factura y su fecha efectiva de pago. Este artículo es aplicable a las soluciones privadas (la solución pública se rige por el artículo 10).

Los **artículos 9 y 10** desarrollan las características de la **solución pública de facturación electrónica y la comunicación de información de pago** a dicha solución. Estará gestionada por la AEAT, admitirá una sintaxis única (Facturae) así como las formas de identificación, autenticación y representación que determine la AEAT (se establecerán en una Orden de desarrollo). El artículo 10 obliga a la comunicación del pago efectivo completo de la factura a la solución

pública de facturación electrónica por parte de los destinatarios de las facturas electrónicas, independientemente de si se ha utilizado la solución pública de facturación electrónica o una plataforma privada de intercambio de facturas.

El **artículo 11** establece los **requisitos técnicos exigibles a las plataformas privadas** de intercambio de facturas electrónicas que formen parte del sistema español de factura electrónica (entre otros tener capacidad de intercambiar facturas electrónicas en todas las sintaxis admitidas en la norma o poder operar con firma electrónica avanzada de acuerdo con el Reglamento 910/2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior).

En el **artículo 12** se regula el **destino que se dará a la información obtenida a través de las facturas electrónicas** y su pago. Tendrán acceso a la información, al menos, el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada, el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa y el Ministerio de Industria y Turismo con la finalidad de monitorizar el cumplimiento de la normativa sobre morosidad comercial y la eficacia de la Ley 3/2004.

Las **disposiciones adicionales** versan sobre los siguientes aspectos:

- ✓ encargar a la AEAT el desarrollo de una aplicación o formulario gratuito para que los pequeños empresarios y profesionales puedan generar facturas electrónicas (DA1^a);
- ✓ excepcionar de la aplicación del RD las actividades del operador del mercado eléctrico y del operador del mercado de gas (DA2^a);
- ✓ establecer el funcionamiento del sistema de factura electrónica en el País Vasco y Navarra en relación con los empresarios y profesionales respecto de los que la competencia normativa de exacción tributaria corresponda a sus respectivas Haciendas (DA3^a);
- ✓ estipular el almacenamiento de la información de las facturas electrónicas y sus copias por parte de la AEAT y los mecanismos de acceso e intercambio telemático de información a las Administraciones tributarias interesadas en el ejercicio de sus competencias legales (DA4^a);

La **disposición transitoria única** otorga a los subcontratistas obligados a presentar al contratista principal sus facturas electrónicas a través del Registro un plazo de 24 meses para adaptar el cumplimiento de esta obligación al sistema de facturación electrónica.

Las **disposiciones finales disponen**: (i) unas modificaciones necesarias sobre el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, a fin de acomodarlo a las futuras características y requisitos del nuevo régimen de factura electrónica; (ii) atribuir al Ministerio de Hacienda la capacidad de especificar mediante una Orden ciertos elementos técnicos necesarios para el correcto funcionamiento de la solución pública y (iii) la entrada en vigor del Real Decreto⁵.

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

En líneas generales, la implantación de la facturación electrónica entre empresas y profesionales presenta innegables ventajas, algunas directas, como la reducción de los costes de transacción, el fomento de la digitalización de áreas de negocio o el incremento de la productividad, y otras indirectas, como el acceso a información fiable y sistemática de los plazos efectivos de pago⁶.

En la medida en que la lucha contra la morosidad constituye un elemento esencial para la buena salud del tejido empresarial, y en especial de nuestras Pymes, supondrá igualmente un acicate para que el conjunto de actores implicados, públicos y privados, cumplan de forma efectiva con sus obligaciones de pago en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico⁷.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, al igual que las Pymes son probablemente el perfil de operadores más beneficiados por una medida de este

⁵ A los doce meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado: producirá desde su publicación efecto inmediato para empresarios con volumen de operaciones superior a 8 millones y para el resto, a los 12 meses desde la entrada en vigor. Otorga también un plazo de doce meses siguientes a la entrada en vigor a los empresarios que estén obligados a emitir facturas electrónicas para acompañar las mismas de un documento en formato PDF. La obligación de informar sobre los estados de la factura (artículo 8 y 10) entrará en vigor para los profesionales cuya facturación anual sea inferior a 8 millones de euros, a los 36 meses de la publicación del real decreto (mientras tanto, tendrá carácter voluntario).

⁶ Se constata un cierto retraso, ya que la disposición final 7ª de la Ley 18/2022 establece que “(...) *El plazo para aprobar estos desarrollos reglamentarios será de seis meses a contar desde la publicación en el BOE de la presente ley (...)*”. Dado que la publicación se realizó el 29 de septiembre de 2022, se ha superado ampliamente el plazo de seis meses.

⁷ Cabe señalar que este problema de la morosidad se identifica como uno de los problemas que las pymes señalan como más relevante. Estas posibles barreras serán analizadas en el estudio sobre barreras a las pymes, en elaboración actualmente por la CNMC.

tipo, también son el tipo de operadores que pueden tener más dificultades para afrontar algunos de los cambios de gestión que conlleva⁸.

Sin perjuicio de lo anterior, se realizan una serie de observaciones que pasamos a exponer en el apartado siguiente.

3.2. Observaciones particulares

3.2.1. Solución pública de facturación electrónica (artículo 9)

El artículo 9 del PRD atribuye a la Agencia Estatal de Administración Tributaria la competencia para desarrollar y gestionar la solución pública de facturación electrónica, que se regirá por el Real Decreto y por la Orden que la persona titular del Ministerio de Hacienda dicte en su desarrollo.

Establece también que, independientemente de las sintaxis admisibles en el sistema español de facturación electrónica, las empresas y profesionales que utilicen la solución pública de facturación electrónica deberán emplear la sintaxis Facturae. La interoperabilidad entre la solución pública de facturación electrónica y las plataformas privadas que integran el sistema español de facturación electrónica, y entre estas últimas, en su caso, quedará asegurada por el uso, a todos los efectos, de la sintaxis de la solución pública de facturación electrónica.

Además, en caso de utilizarse la solución pública para la facturación electrónica, las facturas electrónicas deberán cumplir con los requisitos mínimos sobre el contenido definidos en el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, aprobado por el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre.

Debe tenerse en cuenta que la obligación afectará principalmente a pymes y autónomos, dado que las grandes empresas ya están obligadas a cumplir con el

⁸ La MAIN indica en el apartado 6.1 Análisis de impacto económico general y sobre las PYMES: [...] “En este sentido, el coste del servicio de facturación electrónica para los usuarios tiene un rango muy amplio de variabilidad. Para empresas pequeñas, las plataformas ofrecen precios que pueden ir desde los 100-300€ anuales para el servicio de factura electrónica sin ningún tipo de integración, hasta los 1.500-2.000€ anuales para integraciones estándar con sistemas contables y servicio de custodia legal de facturas. Además, es importante señalar que existen soluciones gratuitas para pequeñas empresas que emitan pocas facturas”. Además, identifica dos cargas administrativas, siendo su cuantificación de 37,82 euros por cada pyme media: (i) la remisión de una copia de cada factura emitida a la solución pública de facturación electrónica; carga que, únicamente correspondería a los empresarios y profesionales que no utilicen para la facturación la solución pública de facturación electrónica, aunque en la práctica se presume que será asumida por las correspondientes plataformas privadas contratadas (art. 5.4) y (ii) la comunicación del pago efectivo completo de la factura a la solución pública de facturación electrónica o de su rechazo, en su caso (art. 7.1 y art. 10).

sistema de suministro inmediato de información (SII), establecido para la gestión del IVA⁹.

La previsión de una solución pública de facturación electrónica puede tener un impacto distorsionador sobre la competencia en el mercado de soluciones informáticas, al afectar de modo negativo a las empresas competidoras de la Administración. Se podrían generar algunos riesgos de difícil detección:

- Que la Administración tributaria tenga acceso a mejor información que los desarrolladores privados acerca del estándar de comunicación e interoperabilidad con sus propios sistemas, así como de los plazos de su puesta en marcha efectiva.
- Que la Administración utilice recursos públicos para el desarrollo de la solución pública o su mantenimiento que no repercuta en el precio.
- Que los clientes otorguen una mayor confianza a la solución pública por el hecho de ser provista por la misma institución que percibe los tributos.
- Que dado que en la solución pública solo se permite una sintaxis (Facturae), produjera una preferencia por la misma desde el resto de iniciativas empresariales por motivos ajenos a las ventajas que pueda ofrecer dicha opción.

Por todo ello, de considerarse por el órgano proponente que, frente a potenciales alternativas (como, por ejemplo, conceder ayudas concretas a empresas especialmente vulnerables que utilicen las plataformas privadas ya existentes), la solución pública generalizada es la alternativa más adecuada por responder de forma correcta a los principios de buena regulación y administración, se considera necesario que las razones de interés público existentes se acrediten de forma clara y precisa, al igual que los argumentos de su adecuación a los principios mencionados.

⁹ Aprobado en el [Real Decreto 596/2016, de 2 de diciembre, para la modernización, mejora e impulso del uso de medios electrónicos en la gestión del IVA](#). El SII es obligatorio para los empresarios y profesionales y otros sujetos pasivos cuyo periodo de liquidación coincida con el mes natural: grandes empresas (facturación superior a 6.010.121,04 euros en el año anterior), grupos de IVA e inscritos en el REDEME (Registro de Devolución mensual del IVA). Igualmente lo podrán utilizar de forma voluntaria quienes ejerzan la opción a través de la correspondiente declaración censal, en cuyo caso, su período de declaración será mensual.

De igual modo, de ser esta la opción elegida, deben tomarse medidas por parte de la administración proponente para evitar la presencia de los riesgos señalados.

3.2.2. Interoperabilidad de formatos de factura (artículo 6)

Establece el artículo 6 que la factura electrónica deberá sustanciarse en un mensaje informático ajustado al modelo EN16931 del Comité Europeo de Normalización y bajo una de las cuatro sintaxis que, como indica la MAIN, son las más utilizadas en nuestro país (incluye todos los que ya se aceptan para la facturación a las administraciones públicas españolas) e internacionalmente.

La Decisión 2017/1870 de la Comisión relativa a la norma europea sobre facturación electrónica señala: *“La utilización de una norma común europea en materia de facturación electrónica y la identificación de una lista limitada de sintaxis garantizan que se alcancen estos beneficios (fomento del uso de la contratación electrónica en la contratación pública) en el contexto del mercado interior”*¹⁰. En el anexo de la Decisión se incluyen dos tipos de sintaxis.

Se valora positivamente que el PRD amplie la lista a cuatro sintaxis (todas ellas lógicamente cumplen los requisitos de la norma EN16931), para no introducir desventajas a otro tipo de operadores.

Sin embargo, se propone valorar la posibilidad de que en caso de que se desarrollen sintaxis (presentes o futuras) que cumplan con los requisitos de la norma EN16931, también sean admitidas como sintaxis válidas de manera directa a través de un proceso de certificación, sin necesidad de que tenga que producirse su aprobación mediante orden ministerial (el párrafo primero del artículo 6 habilita a realizar modificaciones para ampliar o acotar las sintaxis permitidas)¹¹.

¹⁰ [Decisión de ejecución 2017/1870](#) de la Comisión 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.

¹¹ *“Por orden de la persona titular del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa podrán añadirse, en caso de ser necesario, otras sintaxis admitidas adicionales en atención a la amplitud de su uso en un determinado sector económico o a la innovación tecnológica en este campo, así como, acotar, si fuese necesario, las versiones válidas para cada una de las sintaxis”.*

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La implantación de la facturación electrónica entre empresas y profesionales presenta innegables ventajas, tanto directas como indirectas, ofreciendo información fiable y sistemática de los plazos efectivos de pago.

En especial para las Pymes, supondrá igualmente un acicate para que el conjunto de actores implicados, públicos y privados, cumplan con sus obligaciones de pago en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico.

Sin perjuicio de lo anterior, se realizan las siguientes recomendaciones:

- En caso de que se considere que la solución pública generalizada es la alternativa más adecuada por responder de forma correcta a los principios de buena regulación y administración, deben acreditarse las razones de interés público existentes, al igual que los argumentos de su adecuación a los principios mencionados.

De ser esta la opción elegida, deben tomarse medidas por parte de la administración proponente para evitar la presencia de los riesgos señalados en cuanto a acceso a mejor información, no repercusión en precio, atribución de confianza o preferencia por la utilización de cierta sintaxis.

- Valorar la posibilidad de que sintaxis que cumplan con los requisitos de la norma EN16931 también sean admitidas como válidas de manera directa a través de un proceso de certificación, sin necesidad de reforma por orden ministerial.