

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la facturación electrónica en la contratación pública

[COM(2013) 449 final — 2013/0213 (COD)]

(2014/C 67/15)

Ponente: **Paulo BARROS VALE**

El 4 de julio de 2013 y el 30 de septiembre de 2013, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo, respectivamente, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la facturación electrónica en la contratación pública*

COM(2013) 449 final — 2013/0213 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de octubre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó, por 130 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la propuesta de Directiva sometida a examen porque se propone la normalización de los datos de la facturación electrónica y apoya la definición de un modelo de datos por el Comité Europeo de Normalización (CEN).

1.2 En el actual mercado fragmentado en el que los pasos para el uso generalizado de la facturación electrónica se han dado de forma individual, utilizando criterios diferentes de un país a otro que impiden el intercambio de facturas electrónicas en el mercado transfronterizo, la creación de una norma europea es un instrumento esencial para el desarrollo del mercado único y un paso importante en la eliminación de las barreras interpuestas a la participación en el mercado.

1.3 En diciembre de 2010, la Comisión presentó una Comunicación del Parlamento Europeo al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Aprovechar en Europa las ventajas de la facturación electrónica»<sup>(1)</sup>, sobre la que el CESE tuvo la oportunidad de manifestar su opinión<sup>(2)</sup>.

1.4 En las recomendaciones del grupo de expertos en facturación electrónica, constituido por la Comisión para analizar los obstáculos que impiden una adopción más rápida de la facturación electrónica en la Unión Europea (UE), se señalaba la «adopción por todos los interesados, del sector público y privado, de una norma común sobre el contenido de la factura y un modelo de datos común, a saber, la norma *Cross-Industry Invoice* (CII) v.2 del CEFAC/ONU». Cabe subrayar que la mayoría de los encuestados en la consulta pública llevada a cabo coincidió

con esta y otras recomendaciones del informe. Este dato, así como otras especificaciones (CWA 16356 y CWA 16562 y la *Financial Invoice* basada en la metodología de ISO 20022) también se incluyen en la propuesta de Directiva sometida a examen, por lo que el CESE acoge favorablemente la inclusión de tales especificaciones tras un largo trabajo llevado a cabo por especialistas.

1.5 Sin embargo, el CESE no puede dejar de manifestar su sorpresa y desacuerdo con el hecho de que no se haga mención alguna al plazo límite en el que el CEN deberá presentar la propuesta de norma europea para el modelo de datos semánticos de la factura electrónica de base. La imposición de un plazo está prevista en el apartado 1 del artículo 10 del Reglamento (UE) n° 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, mientras que en la propuesta de Directiva sometida a examen no se impone plazo alguno, a pesar de la importancia y urgencia del establecimiento de la norma.

1.6 Por otra parte, en lo que respecta a los plazos, el CESE manifiesta su preocupación por el hecho de que la propuesta de Directiva prevé un plazo de transposición de 48 meses. Ese plazo, demasiado largo, además de ir en contra del objetivo fijado de transición a la contratación pública electrónica hasta 2016, está alejado de la realidad y de los avances tecnológicos actuales, así como de la voluntad de los operadores económicos, con la consiguiente ampliación del foso entre los diferentes Estados miembros, en una UE de dos velocidades en esta materia. Incluso podrá provocar un aumento de las barreras de acceso a los mercados hasta que la Directiva sea plenamente adoptada por todos los Estados miembros. Ahora bien, se han producido avances significativos en el ámbito de la facturación electrónica, incluso en países que atraviesan una grave crisis económica y financiera, como es el caso de Italia y Portugal, lo que demuestra que es posible hacer realidad este importante proyecto en un plazo inferior. La reducción de los plazos es posible y deseable.

<sup>(1)</sup> COM(2010) 712 final.

<sup>(2)</sup> DO C 318 de 29.10.2011, p. 105.

1.7 Como ya afirmó anteriormente el CESE <sup>(3)</sup>, la normalización y la interoperabilidad de los sistemas son esenciales para el éxito del proyecto de facturación electrónica y el desarrollo del mercado interior que con él se pretende alcanzar, por lo que cada vez es más urgente el combate contra el actual estado de mercado fragmentado. También el plazo de diez años impuesto para analizar los resultados de la aplicación de la Directiva sobre el mercado interior y sobre la adopción de la facturación electrónica parece inadecuado o incluso incompatible con la velocidad con que se suceden los progresos tecnológicos, en un mercado en el que la obsolescencia es una constante.

1.8 La propuesta de Directiva sometida a examen tan solo se limita a establecer que «los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras no rechacen la recepción de facturas electrónicas que cumplan la norma europea» establecida por el CEN. El CESE se pregunta si todo el trabajo llevado a cabo, con una inversión en recursos humanos y financieros considerables, no justificaría un objetivo más amplio de armonización real de procedimientos y aceptación generalizada por todos los participantes, privados y públicos, del modelo de facturación electrónica que se establezca. Este sería un objetivo realmente útil para las ambiciones de realizar el mercado único y de alcanzar una administración pública sin papel.

1.9 El CESE se pronuncia a favor de la generalización del uso de la factura electrónica. Sin embargo, las posibilidades de la factura electrónica solo son aprovechadas si se cuenta con la interoperabilidad de los sistemas que permite el intercambio de documentos. El mercado de la contratación pública, por el grado de transparencia y de rigor que se le debe exigir, superior al de los demás mercados, debe servir de ejemplo de buenas prácticas con un efecto difusor para los demás mercados. La aplicación de la facturación electrónica en los contratos públicos y la adopción del proceso de contratación pública de principio a fin es urgente y deseable. En este contexto el CESE reitera su apoyo y su deseo de que se concrete rápidamente la contratación pública electrónica «de extremo a extremo», como ha tenido ocasión de manifestar en su Dictamen a este respecto <sup>(4)</sup>.

1.10 Las normas básicas de la facturación electrónica ya han sido estudiadas, principalmente en el ámbito del proyecto de contratación pública electrónica paneuropea PEPPOL <sup>(5)</sup>, financiado por la Comisión, que publicó en noviembre de 2012 su informe final. El proyecto PEPPOL ya definió, a partir del trabajo desarrollado en el ámbito de CEN BII (*Business Interoperability Interfaces for Public Procurement in Europe* – Interfaces de interoperabilidad empresarial), diversas especificaciones de interoperabilidad (Business Interoperability Specifications – BIS), sobre todo por lo que respecta a las especificaciones de la factura electrónica, modelo que recabó un amplio consenso entre los miembros del consorcio. El CESE insta a utilizar el trabajo ya desarrollado y que supera la definición de los datos de la factura electrónica. Esta parece ser, por otra parte, la voluntad de los participantes del consorcio. Así se evitarán o minimizarán los riesgos de duplicación del trabajo y de desaprovechamiento de recursos con nuevos estudios, o incluso de duplicación de las inversiones por parte de los Estados miembros y los agentes

económicos que ven cómo, a la luz de los resultados obtenidos, sus soluciones se vuelven obsoletas.

1.11 Dado que el mercado europeo está constituido en su mayor parte por pequeñas y medianas empresas (pymes), el CESE recomienda que se salvaguarden los intereses de estas, adoptando una solución accesible y fácilmente generalizable, tanto en términos de costes como de tecnología utilizada, contribuyendo de hecho a la eliminación de las barreras interpuestas a la participación de las pymes en el mercado. Solo así se producirá verdaderamente el efecto cascada perseguido, ya que esta iniciativa podrá constituir un marco importante para la obtención de ahorros significativos de medios monetarios y humanos, la lucha contra el fraude y la evasión fiscal y la reducción de los plazos de pago.

1.12 Asimismo, el CESE recomienda, tal como ya ha hecho en ocasiones anteriores <sup>(6)</sup>, que se tengan en cuenta las necesidades y los intereses de los consumidores, ya que solo las personas con conocimientos de las tecnologías informáticas pueden disfrutar de las verdaderas ventajas de la contratación electrónica, y recuerda la necesidad de proceder a gran escala a la formación en materia de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

1.13 Por otra parte, por lo que respecta a los consumidores, el CESE reitera su preocupación por la defensa de los intereses de las personas con discapacidad, por lo que debe garantizarse que el diseño del documento sea de acceso universal y considere las necesidades especiales de las personas con discapacidad, de acuerdo con las normas de no discriminación por razón de discapacidad consagradas en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por la Unión Europea.

## 2. Contexto de la propuesta

2.1 La propuesta de Directiva sometida a examen pretende dar respuesta a un vacío normativo a fin de conseguir el objetivo de una administración pública sin papel, que constituye una de las prioridades de la Agenda Digital, iniciativa emblemática de la Estrategia Europa 2020.

2.2 La propuesta adopta la forma de una directiva que, según la Comisión, se considera adecuada y proporcional a la meta que se pretende alcanzar, ya que obliga a los Estados miembros a conseguir un objetivo, pero les deja la libertad de elegir cómo quieren hacerlo.

2.3 La modernización de la administración pública fue considerada una de las cinco prioridades de la Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento elaborado por la Comisión en 2012 y 2013. La reforma del régimen de contratación pública, la informatización de la administración pública, la reducción de la carga administrativa y el aumento de la transparencia constituyen factores de crecimiento, al tiempo que se introduce la modernización y la eficiencia en las administraciones públicas, con unos beneficios medioambientales y económicos estimados en 2 300 millones de euros.

<sup>(3)</sup> DO C 318 de 29.10.2011, p. 105.

<sup>(4)</sup> Contratación pública electrónica. (Véase la página 96 del presente Diario Oficial).

<sup>(5)</sup> Grant Agreement n° 224974.

<sup>(6)</sup> DO C 318 de 29.10.2011, p. 105.

2.4 A pesar de que existen diversos métodos de facturación electrónica, así como plataformas de contratación pública electrónica, su utilización en la mayoría de los Estados miembros aún no está generalizada, hasta el punto de que en ellos la facturación electrónica solo representa del 4 al 15 % del total de las facturas emitidas o recibidas. Por lo tanto, se puede decir que el mercado interior electrónico aún no es operativo.

2.5 Por otra parte, tanto los formatos utilizados para la facturación electrónica como las plataformas de contratación pública son diferentes entre sí e incluso, muchas veces, son incompatibles, lo que obliga al operador económico a satisfacer nuevos requisitos de facturación en los diferentes Estados miembros en los que pretenda participar en concursos de contratación pública, lo que entraña costes elevados de adaptación. Esta es una barrera al libre mercado que desanima a algunos agentes económicos de participar en concursos públicos.

2.6 El establecimiento de una normativa europea para la factura electrónica y la consiguiente interoperabilidad de los sistemas de facturación, así como la armonización de los procedimientos de contratación electrónica «en todas las fases», son importantes medidas para la eliminación de las actuales barreras a la competencia.

2.7 En el informe de evaluación de 2010 acerca del Plan de Acción sobre Contratación Pública Electrónica de 2004 <sup>(7)</sup>, que acompaña al Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE <sup>(8)</sup>, se aconseja a la Comisión que trabaje con objeto de minimizar los riesgos de un planteamiento descentralizado y fragmentado, al tiempo que se hace hincapié en algunos puntos importantes que cabe considerar:

- Proporcionar un entorno jurídico favorable: pueden ser necesarios más cambios jurídicos para aclarar y definir las obligaciones relacionadas con la constitución y utilización de las plataformas como, por ejemplo, la legislación relacionada con la firma electrónica, la facturación electrónica y el IVA.
- Seguir, en caso necesario, un planteamiento más pragmático por lo que respecta a las cuestiones técnicas: asegurar el equilibrio entre los costes operativos, la sofisticación de las plataformas y la seguridad ofrecida. Se identificaron ciertas limitaciones a la contratación pública electrónica «en todas las fases», como las dificultades que plantea la utilización de sistemas de evaluación automática para adquisiciones complejas y la falta de un sistema de validación de fecha y hora aceptado en toda la Unión Europea.
- Prestar más apoyo a la simplificación administrativa y a los cambios organizativos ayudando a los Estados miembros a luchar contra la resistencia que oponen los operadores económicos y las entidades contratantes. En este contexto habrá que dar los pasos necesarios para introducir mejores sistemas de supervisión a nivel nacional y europeo.

— Tener en cuenta la falta de homogeneidad en los procesos de contratación pública electrónica, pues actualmente los países desarrollan los procesos de forma individual, al tiempo que los agentes económicos establecen, ahora y en un futuro próximo, diferentes plataformas con características técnicas distintas, lo que supondrá obstáculos al acceso y más dificultades en el desempeño de las respectivas funciones. Aunque no es deseable ni está previsto establecer un sistema único, sería conveniente contar con funciones esenciales comunes, ya que así se facilitaría la interoperabilidad y universalidad del acceso.

— Mejorar la accesibilidad y ampliar la inclusión: podrá ser necesario adoptar medidas adicionales para asegurar el acceso a la contratación pública electrónica a todas las partes interesadas, incluidas las pequeñas y medianas empresas (pymes).

### 3. Síntesis de la propuesta

3.1 La Directiva pretende establecer una norma europea para el modelo de datos semánticos <sup>(9)</sup> de la factura electrónica básica <sup>(10)</sup>, que sea tecnológicamente neutra y garantice la protección de los datos personales de conformidad con la Directiva 95/46/CE.

3.2 El modelo deberá ser estudiado por el organismo europeo de normalización pertinente, el Comité Europeo de Normalización (CEN).

3.3 En la propuesta de Directiva no se establece un plazo ni para la solicitud por parte de la Comisión al organismo de normalización ni para la presentación de propuestas por parte de este último, lo que sería conveniente y deseable.

3.4 Se pide a los Estados miembros que garanticen la aceptación de las facturas electrónicas tanto por parte de los poderes adjudicadores como de las entidades adjudicatarias, siempre y cuando dichas facturas sean conformes con la norma europea definida.

3.5 Se solicita a los Estados miembros que procedan a la transposición de la Directiva en un plazo máximo de 48 meses, con la publicación de la legislación y la regulación nacional necesaria a tal efecto.

3.6 Se establece la fecha del 30 de junio de 2023 para la presentación al Parlamento Europeo y al Consejo del informe de análisis sobre los efectos de la Directiva en el mercado interior y la adopción de la facturación electrónica en la contratación pública. Se considera que este estudio de acompañamiento reviste una importancia primordial, y habrá que desarrollar instrumentos de supervisión que permitan evaluar el impacto de la adopción de la medida tanto en términos de los gastos incurridos en su implantación como del ahorro conseguido con su utilización.

<sup>(9)</sup> Por «modelo de datos semánticos» se entiende un conjunto de términos y significados estructurado e interrelacionado lógicamente que especifica el contenido intercambiado en las facturas electrónicas.

<sup>(10)</sup> Por «factura electrónica básica» se entiende un «subconjunto de información contenida en una factura electrónica que es esencial para la interoperabilidad transfronteriza, incluida la información necesaria para garantizar el cumplimiento de la legislación».

<sup>(7)</sup> SEC(2010) 1214 final.

<sup>(8)</sup> COM(2010) 571 final.

#### 4. Observaciones

4.1 Algunos Estados miembros ya han implantado o van a implantar el sistema de facturación electrónica, siendo obligatoria la emisión de facturas a través de sistemas informáticos de facturación. Por ejemplo, en el caso portugués, la emisión de facturas en sistemas informáticos de facturación, debidamente certificados por la Autoridad Tributaria, es obligatoria para todos los agentes económicos, salvo aquellos cuyo volumen de negocios sea inferior a 150 000 euros o que emitan menos de mil facturas al año.

La contratación pública electrónica es obligatoria en ese país desde 2009. También en Suecia, Dinamarca y Finlandia es obligatoria la facturación electrónica en algunos procedimientos de contratación pública. En Austria y en Italia la facturación electrónica está en fase de introducción y pasará a ser obligatoria en este último país a partir de 2014.

4.2 Un estudio realizado por la Asociación Portuguesa de Contratos Públicos para el INCI (Instituto de la Construcción y del Sector Inmobiliario), publicado en enero de 2011, recoge algunas sugerencias de mejora del proceso de contratación electrónica, cuyo análisis habrá que tener en cuenta en la creación del modelo europeo de contratación pública y del modelo de factura electrónica. El estudio subraya la importancia de armonizar el funcionamiento de las plataformas y de una mayor interoperabilidad entre las plataformas y los demás servicios, así como la simplificación de los mecanismos y requisitos de las firmas electrónicas.

4.3 Como ventajas de la facturación electrónica en los contratos públicos para el contratista, cabe señalar:

- la desmaterialización del documento, con la consiguiente disminución del impacto ambiental (tanto en el consumo de papel como en la huella ecológica causada por la distribución del correo), de los costes de oportunidad y de los costes operativos;
- la facilidad de acceso a los concursos, nacionales y transfronterizos, por las plataformas electrónicas creadas al efecto, al atenuar la dificultad que supone la distancia al lugar del concurso, dentro del país o fuera del mismo. En este aspecto la normalización a nivel de la UE potencia las facilidades de acceso, derribando las barreras a la participación en los concursos al allanar las dificultades que plantea la distancia;
- la reducción de los costes de participación, al permitir la apertura del mercado a más empresas y, especialmente, a las pymes.

4.4 Como ventajas de la facturación electrónica en los contratos públicos para el poder adjudicador, cabe señalar:

- la disminución de la carga administrativa, de los costes de oportunidad y del impacto medioambiental;
- la celeridad en el proceso de pedido, tratamiento de la factura y pago;
- el aumento de la transparencia y rigor en la contratación pública;
- se facilita la auditoría del proceso;
- el aumento de la eficiencia en la administración pública al producir un efecto cascada sobre otras áreas que verán desmaterializados sus procesos;
- el fomento de la optimización de los recursos financieros, algo imprescindible en los momentos de crisis que Europa atraviesa.

4.5 Por lo que respecta a los inconvenientes, cabe señalar lo siguiente:

- ya se han efectuado grandes inversiones, tanto por parte de los Estados miembros como por parte de los agentes económicos, en los diversos sistemas existentes. Gran parte del *software* o incluso del *hardware* tendrá, quizá, que sufrir adaptaciones cuyos costes podrán ser significativos. En este aspecto, la normalización ahora pretendida solo parece pecar de tardía al haber permitido que cada Estado miembro haya avanzado individualmente;
- la seguridad de los datos intercambiados, pues, a pesar del enorme aumento de la fiabilidad de las plataformas, parece ser que sigue existiendo la posibilidad de que se produzcan fugas de información;
- la dependencia, en algunos casos, de los servicios prestados por terceros: operadoras de telecomunicaciones y gestoras de las plataformas electrónicas;
- por otra parte, por lo que respecta a los potenciales inconvenientes de la facturación electrónica, también puede señalarse el hecho de que su generalización puede traducirse en mayores dificultades de acceso para las personas con discapacidad, en caso de que no se tengan en cuenta sus necesidades especiales, asegurando el acceso universal, la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las personas con discapacidad.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Henri MALOSSE