

Dictamen del Comité de las Regiones — Directiva relativa a la facturación electrónica y contratación pública electrónica de extremo a extremo

(2014/C 114/13)

I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

El COMITÉ DE LAS REGIONES

Observaciones generales sobre la Directiva

1. observa que, en su propuesta de Directiva sobre la facturación electrónica en la contratación pública, la Comisión desea que el organismo de normalización CEN elabore una nueva norma europea para la facturación electrónica y que los Estados miembros velen por que los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras no rechacen la recepción de facturas electrónicas que cumplan la norma europea; la Comisión propone que estas disposiciones se cumplan a más tardar 48 meses después de la entrada en vigor de la Directiva. El Comité de las Regiones propone no obstante que entren en vigor 30 meses después de la publicación de la referencia de la norma europea, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, de la Directiva;
2. constata que la propuesta se ve como un paso más de la transición a una administración pública sin papel. Los beneficios reconocidos de la facturación electrónica han llevado a varios Estados miembros a exigir la presentación de facturas electrónicas en la contratación pública en la totalidad o una parte del sector público. Sin embargo, estas iniciativas se basan en gran parte en normas nacionales que no son interoperables;
3. constata que, durante los últimos años, un cierto número de agentes ha reclamado una actuación a nivel europeo para estimular la facturación electrónica e incluso solicitado su obligatoriedad. El Parlamento Europeo, en su Resolución de 20 de abril de 2012, señaló la fragmentación del mercado debida a las normas nacionales de facturación electrónica, y apuntó que se necesitan soluciones de facturación electrónica interoperables basadas en requisitos jurídicos y normas técnicas comunes;
4. recuerda que ya se ha pronunciado con anterioridad ⁽¹⁾ a favor del intercambio electrónico de información y el uso de medios electrónicos en relación con los procedimientos de contratación, aun cuando se necesita cierto tiempo para preparar este paso, ya que las condiciones de partida son muy diferentes, en particular cuando se trata de la pequeña empresa;
5. subraya que es razonable que incluso el procedimiento de facturación, como parte final del proceso de contratación, pueda llevarse a cabo de manera electrónica, a fin de mejorar la eficacia y reducir los costes de la administración;
6. ve la propuesta de Directiva como una manera de crear mejores condiciones para la interoperabilidad y el buen funcionamiento del mercado interior. Estas disposiciones facilitan las cosas tanto para los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras como para sus proveedores, además de controlar los costes. Por otra parte, cabe constatar que, hoy por hoy, el comercio transfronterizo es limitado y que, desde esta perspectiva, se corre el riesgo de que la Directiva tenga consecuencias económicas desproporcionadas;
7. señala que, en la propuesta de Directiva, la Comisión Europea habilita al organismo europeo de normalización pertinente para la elaboración del modelo de datos semánticos de la factura electrónica básica. De esta manera, se delega en una instancia sin competencias legislativas una parte esencial de su contenido. Solo conociéndose el contenido concreto de la norma que deberá elaborarse –contenido que todavía no está disponible–, será posible evaluar plenamente la viabilidad de aquella, así como la necesidad de adaptarla y los costes que vaya a suponer. Por este motivo, hoy por hoy no es posible determinar si la propuesta respeta el principio de proporcionalidad;

⁽¹⁾ El Comité de las Regiones se ha pronunciado sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (COM(2011) 895 final) y sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contratación pública (COM(2011) 896 final).

8. aprueba la posibilidad dada a los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras de, incluso una vez elaborada la norma común, seguir aceptando facturas en otros formatos estándar, así como facturas en papel, salvo disposición en contrario de la legislación nacional. Esto ofrece flexibilidad tanto a los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras como a los proveedores que en la actualidad utilizan otras normas. Exigir que los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras que ya han introducido la facturación electrónica con determinados requisitos se adapten a una nueva norma común resultaría costoso tanto para ellos como para sus proveedores. Considera por ello que, como se indica igualmente en la propuesta de Directiva, debe autorizarse la coexistencia de los formatos utilizados actualmente, mientras tiene lugar una transición progresiva hacia el uso de la norma europea común. Una vez desarrollado el modelo común de datos semánticos, la conversión entre diferentes formatos técnicos resultará más fácil. Por lo que respecta a los elementos de una factura que no forman parte de su contenido sustancial pero son necesarios para cumplir los requisitos de la legislación nacional, de determinados sectores de actividad o similares, se trata de casos que deberían poder quedar cubiertos por los formatos utilizados en la actualidad y que en gran medida tienen en cuenta estas necesidades específicas;

9. no obstante, señala que es importante que la norma europea cuya elaboración se propone no ocasione obstáculos o dificultades ni a los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras ni a sus proveedores. El Comité hace hincapié en el coste excesivo que supondría que los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras se viesen obligados a poder recibir facturas electrónicas en todos los formatos técnicos que se adaptan al modelo de datos semánticos;

10. propone, por este motivo, que la propuesta de Directiva clarifique cuáles son las exigencias impuestas a los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras. Sería preciso especificar que estos solo deberán estar obligados a recibir un número limitado de formatos técnicos, y no todos los diferentes formatos nacionales y privados existentes. Incluso sería preferible determinar que los poderes adjudicadores no deberán poder rechazar facturas electrónicas basadas en la norma europea para el modelo de datos semánticos o en formatos técnicos basados en las normas internacionales de los organismos de normalización reconocidos por la legislación de la UE (como CEN, ISO, CEFACT/ONU y OASIS). De esta manera, la Directiva funcionaría como una armonización de las normas internacionales, pero con la garantía de que el contenido sustancial de la factura cumple los requisitos europeos fijados en la legislación común, entre otras cosas;

11. en opinión del Comité, si el modelo de datos semánticos que se elabore se basa en las actuales normas de los organismos internacionales de normalización, y además se limitan los formatos técnicos aceptados, mejorará la interoperabilidad y reducirá los costes. Además, brindará a los agentes comerciales un enfoque coherente que les permita desarrollar soluciones eficaces basadas en las normas;

12. subraya asimismo que es muy importante que la Comisión examine la posibilidad de impulsar la facturación electrónica en el marco del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP). De esta manera se tendría la garantía de disponer de normas comunes para la mayoría de los países miembros de la OMC, incluidos todos los Estados miembros de la UE. Esto constituye un motivo adicional para que la norma dictada por la Comisión se base en las normas internacionales, ya que se no se limitará entonces a ser una norma puramente europea, sino una norma internacional que tiene en cuenta e incluye exigencias y necesidades europeas sobre la base de la legislación común, entre otras cosas;

13. señala asimismo la importancia de tomar en consideración el trabajo ya iniciado en materia de normalización, en particular el realizado por el CEN en que se definen los requisitos relativos a la información en los mensajes comerciales en el ámbito de la contratación pública y el proceso de intercambio de dichos mensajes entre las partes⁽²⁾. El resultado de estos trabajos podrá utilizarse también en proyectos iniciados por la Comisión como e-Sens⁽³⁾ y Open Peppo⁽⁴⁾;

14. destaca que, ahora que la norma actual deberá actualizarse o desarrollarse a partir del trabajo realizado hasta el momento, es fundamental que la futura norma sea de fácil uso y que, antes de recomendar su utilización, se ponga a prueba. Asimismo, sería razonable disponer de algún tipo de certificación para controlar que las facturas que se basan en la norma son verdaderamente conformes con ella. Las experiencias de los Estados miembros que ya exigen el cumplimiento de ciertas normas muestran que se necesita algún tipo de pauta que exima a los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras de explicar en cada caso por qué no han podido aceptar una factura electrónica. Probablemente los organismos internacionales de normalización reconocidos a los que se hacía mención anteriormente podrían desarrollar un mecanismo de este tipo;

⁽²⁾ Véase www.cenbii.eu.

⁽³⁾ Véase www.esens.eu.

⁽⁴⁾ Véase www.peppol.eu.

15. señala asimismo la importancia de que los representantes del nivel local y regional, así como otras administraciones e instituciones públicas financiadas con cargo al presupuesto nacional, participen en la elaboración de la norma;
16. subraya que, a la vista de las negociaciones en curso sobre la propuesta de un nuevo Reglamento en materia de protección de datos, es importante tener en cuenta que sus disposiciones respaldan el uso de una facturación electrónica eficaz;
17. hace hincapié en que, en virtud de las disposiciones sobre facturación electrónica de la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, la condición que se aplica a la facturación electrónica es la aprobación por parte del destinatario. Como se señala en la propuesta misma de Directiva, este aspecto debe tenerse en cuenta a la hora de elaborar las disposiciones de las que aquí se trata;
18. advierte que, hoy por hoy, la mayoría de los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras no tienen la posibilidad de recibir facturas electrónicas. Por este motivo, el Comité considera esencial dejar un plazo razonable antes de la entrada en vigor de la Directiva. Además, la fecha de entrada en vigor debe adaptarse al momento en que los restantes procedimientos de contratación electrónica incluidos en el paquete sobre la contratación pública entren en vigor. El Comité juzga que un plazo adecuado para esta entrada en vigor sería pasado cierto tiempo tras la publicación de la norma por parte de la Comisión, por ejemplo treinta meses. De esta manera se daría tiempo suficiente para la adaptación de los programas informáticos y para que los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras se hagan con el tipo de soluciones adecuadas para respetar la norma. En opinión del Comité, los Estados miembros deberían ofrecer formación y asesoramiento a los poderes adjudicadores para que las disposiciones de la propuesta de Directiva puedan aplicarse transcurrido el plazo fijado;
19. recuerda que la introducción de la facturación electrónica obligará a muchos poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras a buscar soluciones informáticas adaptadas y a mejorar de manera general sus competencias sobre el tratamiento de las facturas electrónicas. Por este motivo, entre las medidas que deberán aplicarse en los Estados miembros se encuentran la adquisición de soluciones informáticas para la recepción de facturas electrónicas, que podrían adoptar la forma de un acuerdo marco negociado de manera centralizada en base al cual los poderes adjudicadores podrían hacer sus encargos o de asesoramiento para definir los requisitos de las licitaciones para contratar soluciones de facturación electrónica;
20. opina asimismo que, además de medidas de apoyo en materia de formación, etc. destinadas a los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras, se requieren otras para mejorar las competencias en las empresas, en particular en las pymes;
21. teniendo en cuenta que los Estados miembros no pueden alcanzar por separado el objetivo de la propuesta de Directiva de solventar los problemas de interoperabilidad en el comercio transfronterizo, y dado que dicha propuesta de Directiva es el instrumento adecuado, considera que la propuesta está en consonancia con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;
22. subraya que el CDR ha hecho de la facturación electrónica en la contratación pública una de las cinco prioridades de su programa de trabajo sobre la subsidiariedad 2013 y que, en este contexto, ha llevado a cabo una consulta relacionada con la subsidiariedad con los entes asociados a la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad y con su Grupo de Expertos sobre la Subsidiariedad;
23. solicita a la Comisión Europea que sea ella misma la que dé ejemplo y garantice que la facturación electrónica se acepta en la adjudicación de contratos en el marco de los programas de financiación de la UE;

Observaciones generales sobre la Comunicación

24. dado que hoy por hoy, la mayoría de los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras no utiliza la facturación electrónica, acoge favorablemente las importantes propuestas formuladas por la Comisión en el punto 5.3 por las que se insta a los Estados miembros a adoptar estrategias nacionales y planes de acción detallados para la implementación de la contratación pública;
25. subraya que también las empresas, y en particular las pymes, deben mejorar su conocimiento de la facturación electrónica. Probablemente sea preciso asimismo, en muchos Estados miembros, mejorar la infraestructura pertinente. Considera que la propuesta de la Comisión de que los Estados miembros estudien la posibilidad de utilizar los Fondos Estructurales para financiar actividades de formación (en especial las dirigidas a las pymes), a fin de reforzar la capacidad administrativa y construir infraestructuras, es una manera de responder a estas cuestiones;

26. dado que, en su parecer, los aspectos relacionados con las infraestructuras son un elemento esencial para la implantación de la facturación electrónica, opina que también la propuesta de la Comisión formulada en el punto 5.2.4 de financiar y apoyar la contratación pública electrónica de extremo a extremo (incluidas las infraestructuras de facturación electrónica) a través del propuesto Mecanismo «Conectar Europa» constituye una buena vía para consolidar unas infraestructuras eficaces de soporte de los mensajes de comercio electrónico. Estima que posiblemente se necesiten medidas adicionales para la mejora de las infraestructuras, ya que las circunstancias difieren enormemente de un Estado miembro a otro;

27. evalúa positivamente la intención de la Comisión de financiar proyectos que promuevan el desarrollo de soluciones interoperables de facturación electrónica (e-SENS);

28. respalda la propuesta de la Comisión de continuar los trabajos del Foro Europeo Multilateral sobre Facturación Electrónica, pero le pide que garantice la representación del nivel local y regional en este Foro.

II. RECOMENDACIONES DE ENMIENDA

Enmienda 1

COM(2013) 449 final

Considerando 7

Texto de la Comisión	Enmienda del CDR
<p>La norma europea para el modelo de datos semánticos de la factura electrónica básica debe basarse en especificaciones en vigor, en particular las desarrolladas por organismos europeos o internacionales como el CEN (CWA 16356 y CWA 16562), la ISO (Financial Invoice basada en la metodología de ISO 20022) y CEFACT/ONU (CII v. 2.0) y no debe exigir la firma electrónica. La norma europea debe definir datos semánticos que se refieran, en particular, a datos complementarios del vendedor y el comprador, identificadores de proceso, atributos de la factura, detalles de la factura, información de la entrega e información sobre el pago y sus condiciones. Asimismo, debe ser compatible con las normas vigentes aplicables a los pagos, a fin de permitir el tratamiento automatizado de estos.</p>	<p>La norma europea para el modelo de datos semánticos de la factura electrónica básica debe basarse en especificaciones en vigor, en particular las desarrolladas por organismos europeos o internacionales como el CEN (CWA 16356 y CWA 16562), la ISO, (Financial Invoice basada en la metodología de ISO 20022) y CEFACT/ONU (CII v. 2.0) y <u>OASIS</u>, y no debe exigir la firma electrónica. La norma europea debe definir datos semánticos que se refieran, en particular, a datos complementarios del vendedor y el comprador, identificadores de proceso, atributos de la factura, detalles de la factura, información de la entrega e información sobre el pago y sus condiciones. Asimismo, debe ser compatible con las normas vigentes aplicables a los pagos, a fin de permitir el tratamiento automatizado de estos.</p>

Exposición de motivos

En la propuesta de la Comisión se remite a determinadas especificaciones. Las normas relativas a la facturación cambian de vez en cuando, y las normas citadas tampoco han llegado a implantarse. El texto tampoco hace referencia a normas internacionales utilizadas actualmente en varios Estados miembros. Por todo ello, es preferible hacer simplemente referencia a las especificaciones de las normas sobre facturación desarrolladas por organismos europeos o internacionales como CEN, ISO, CEFACT/ONU y OASIS. Este último falta en la propuesta de la Comisión, pero es un organismo reconocido para los denominados «estándares *de facto*» utilizada actualmente en el sector público de varios Estados miembros.

Enmienda 2

Artículo 4

Texto de la Comisión	Enmienda del CDR
<p data-bbox="177 432 794 465"><i>Facturas electrónicas conformes con la norma europea</i></p> <p data-bbox="177 510 794 651">Los Estados miembros velarán por que los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras no rechacen la recepción de facturas electrónicas que cumplan la norma europea cuya referencia haya sido publicada de conformidad con el artículo 3, apartado 2.</p>	<p data-bbox="794 432 1409 465"><i>Facturas electrónicas conformes con la norma europea</i></p> <p data-bbox="794 510 1409 707">Los Estados miembros velarán por que los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras no rechacen la recepción de facturas electrónicas que cumplan la norma europea cuya referencia haya sido publicada de conformidad con el artículo 3, apartado 2 <u>y que se basen en formatos técnicos elaborados por un organismo internacional de normalización reconocido en la legislación de la UE.</u></p>

Exposición de motivos

Si los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras tuvieran que admitir facturas electrónicas en todos los formatos técnicos acordes con el modelo de datos semánticos, esto resultaría muy costoso. Una manera de limitar el número de formatos aceptados es exigir que las facturas electrónicas respeten la norma europea relativa al modelo de datos semánticos para la parte sustancial de la factura y se basen en formatos técnicos (sintaxis) elaborados por un organismo de normalización reconocido por la UE (como CEN, CEFACT/ONU, ISO y OASIS)

Enmienda 3

Artículo 6

Texto de la Comisión	Enmienda del CDR
<p data-bbox="177 1290 794 1323"><i>Transposición</i></p> <p data-bbox="177 1368 794 1509">Los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para ajustarse a lo dispuesto en la presente Directiva a más tardar 48 meses después de su entrada en vigor. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.</p> <p data-bbox="177 1850 794 1991">Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.</p> <p data-bbox="177 2007 794 2085">Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las disposiciones básicas de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.</p>	<p data-bbox="794 1290 1409 1323"><i>Transposición</i></p> <p data-bbox="794 1368 1409 1565"><u>Los Estados miembros contribuirán activamente a que los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras puedan recibir facturas electrónicas que se ajustan a la norma europea cuya referencia ha sido publicada de conformidad con el artículo 3, apartado 2, de la presente Directiva, así como a los formatos técnicos basados en normas europeas e internacionales.</u></p> <p data-bbox="794 1581 1409 1805">Los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para ajustarse a la norma europea <u>lo dispuesto en la presente Directiva a más tardar 30</u>48 <u>meses después de la publicación de la referencia a dicha norma, conforme al artículo 3, apartado 2, por parte de la Comisión</u> su entrada en vigor. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.</p> <p data-bbox="794 1850 1409 1991">Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.</p> <p data-bbox="794 2007 1409 2085">Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las disposiciones básicas de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.</p>

Exposición de motivos

Es más lógico partir de la publicación de la norma por parte de la Comisión, y fijar el plazo transcurrido cierto tiempo a partir de esa fecha. De esta manera se ofrece un intervalo suficiente para la implantación de soluciones informáticas y para probar la norma, y se da un margen a los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras para hacerse con soluciones adaptadas. Un plazo adecuado sería treinta meses tras la publicación de la norma, conforme al artículo 3, apartado 2, por parte de la Comisión. Además, es importante que los Estados miembros presten a los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras el apoyo necesario para mejorar sus competencias en materia de facturación electrónica e incluso para adquirir soluciones informáticas para la recepción y el tratamiento de las facturas electrónicas. Las medidas en este sentido también podrían incluir la formación destinada a las empresas, en particular las pymes. El texto propuesto permite mejorar las condiciones para la recepción de facturas electrónicas respetando el formato y el plazo fijados.

Bruselas, 28 de noviembre de 2013.

*El Presidente
del Comité de las Regiones*
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
