

1.



Bruselas, 11.10.2017
COM(2017) 590 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

**relativo a la evaluación de la norma europea sobre facturación electrónica, de
conformidad con la Directiva 2014/55/UE**

1. Antecedentes

La Directiva 2014/55/UE relativa a la facturación electrónica en la contratación pública¹ (la «Directiva») tiene por objeto promover el uso de la facturación electrónica en la contratación pública al garantizar la interoperabilidad y mejorar la seguridad jurídica. Fue aprobada el 16 de abril de 2014 por el Parlamento Europeo y el Consejo, tras un exhaustivo proceso de preparación dirigido por la Comisión y con la participación de un gran número de partes interesadas.

La Directiva obliga a los poderes adjudicadores a aceptar y tramitar las facturas electrónicas que cumplan la norma europea sobre facturación electrónica. La Directiva también prevé que los organismos de normalización pertinentes inicien un proceso para definir esta norma. La obligación se refiere únicamente a las facturas referentes a los contratos públicos que entran en el ámbito de aplicación de las Directivas de la UE sobre contratación pública.

Dado que la norma europea no estaba disponible en el momento de la adopción, la Directiva encomienda (en su artículo 3) a la Comisión la responsabilidad de llevar a cabo una evaluación de la norma por lo que respecta a su uso práctico y la facilidad de utilización, así como los costes de aplicación para el usuario final, antes de que dicha norma sea aplicable. La norma europea ha sido adoptada recientemente por el Comité Europeo de Normalización (CEN) y el presente informe presenta los resultados de la evaluación realizada.

2. Desarrollo de la norma europea en materia de facturación electrónica

A raíz de la Directiva, el 10 de diciembre de 2014 la Comisión dio un mandato² al CEN para que desarrollara la norma europea sobre facturación electrónica y los correspondientes productos. En el mandato, la Comisión específicamente solicitó al CEN que realizara las siguientes tareas:

- elaborar una norma europea para el modelo de datos semánticos de los elementos esenciales de una factura electrónica;
- establecer un número limitado de sintaxis de las facturas que cumplan fielmente la norma europea;
- desarrollar las correspondencias sintácticas, es decir, la información que especifique la forma en que el modelo de datos semánticos puede representarse en la lista de sintaxis y los mecanismos de validación automática;
- elaborar orientaciones en materia de interoperabilidad de las facturas electrónicas a nivel de transmisión, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar la autenticidad del origen y la integridad del contenido de las facturas electrónicas;
- desarrollar directrices sobre el uso facultativo de ampliaciones nacionales o del sector en combinación con la norma europea, incluida la metodología que debe aplicarse en un entorno real;
- llevar a cabo el ensayo de la norma europea por lo que se refiere a su aplicación práctica para el usuario final.

¹ DO L 133 de 6.5.2014, p. 1.

² M/528 DECISIÓN DE EJECUCIÓN DE LA COMISIÓN C(2014) 7912 final de 10.12.2014 sobre una solicitud de normalización a los organismos europeos de normalización en lo que respecta a una norma europea sobre facturación electrónica y un conjunto de productos accesorios de normalización de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo.

A fin de realizar estas tareas, el CEN creó un comité técnico (TC434) y seis grupos de trabajo (uno para cada uno de los temas mencionados anteriormente). El Comité Técnico se compone de expertos técnicos en materia de facturación electrónica procedentes de los organismos nacionales de normalización (ONN) de varios Estados miembros. También participaron expertos privados, así como representantes de las administraciones públicas. Esta amplia participación de numerosas partes interesadas representa una sólida garantía de que la norma europea se ajusta a la evolución más reciente del mercado y a las necesidades de los usuarios.

Como resultado de este proceso, el CEN publicó oficialmente la norma y la lista de sintaxis el 28 de junio de 2017, con la referencia EN 16931.

El principal producto del Comité Técnico es la norma en sí misma, que representa los elementos esenciales de la factura. En marzo de 2016 se sometió a una consulta pública con todos los organismos nacionales de normalización y se recibieron 600 observaciones. El Comité Técnico abordó estas observaciones y ultimó el proyecto de norma europea que se sometió a votación. La norma europea fue aprobada por unanimidad por parte de los organismos nacionales de normalización. Los demás productos fueron también objeto de votación. La última votación, sobre las especificaciones técnicas sintácticas vinculantes, tuvo lugar el 29 de junio de 2017.

Otra importante línea de trabajo está relacionada con la cuestión de las sintaxis, que representan las lenguas de los programas informáticos que pueden ser utilizados para aplicar la norma europea en la práctica. Tanto la Directiva como el mandato de la Comisión mencionan que el CEN debe identificar un «número limitado de sintaxis», ya que existen varias sintaxis utilizadas como modelo para la norma europea. El Comité Técnico consiguió llegar a un acuerdo respaldado por una gran mayoría de miembros sobre un número muy limitado, a saber, dos sintaxis: el CEFACT/ONU CII (factura aplicable a toda la industria) y el UBL 2.1.

3. Evaluación de la norma

El artículo 3 de la Directiva 2014/55/UE establece que, antes de la introducción de la norma europea sobre facturación electrónica en los Estados miembros, la aplicación práctica de la norma debe ensayarse suficientemente. Esta evaluación debe hacerse en relación con la elaboración de la norma y en ella deben participar los usuarios finales. Deberá abordar, en particular, los aspectos de uso práctico y sencillo, y demostrar que la norma puede aplicarse de manera rentable y proporcionada.

El presente informe presenta los resultados de dicha evaluación, basada en dos fuentes principales:

- El **informe técnico del CEN** del grupo de trabajo WG6 del TC434, denominado «Ensayo de la norma europea por lo que se refiere a su aplicación práctica para el usuario final», destinado principalmente a los aspectos técnicos de la norma.
- Un **estudio complementario** realizado por un contratista externo, PwC, para la Comisión, entre finales de marzo de 2017 y julio de 2017. El estudio se centra más en el impacto a nivel práctico para los usuarios finales y está disponible en el sitio web de la Comisión, DG GROW (Dirección General de Crecimiento) / Public procurement (Contratación pública) / Studies (Estudios).

3.1 Resultados de los ensayos del CEN

El informe técnico describe los ensayos de la norma europea a nivel de sintaxis y semántica. También incluye la metodología y las pruebas de los mecanismos de validación. Estos mecanismos de validación representan elementos obligatorios y reglas de las normas europeas en un código fuente abierto y garantizan que la conformidad de una factura con la norma europea pueda verificarse de forma automática.

El informe incluye tres secciones principales. La primera se refiere a las pruebas semánticas y describe la metodología, las pruebas y los resultados. De forma similar, la segunda sección se refiere a la metodología, las pruebas y los resultados de la sintaxis. La sección final tiene dos subapartados que describen las pruebas realizadas con el fin de garantizar que la norma europea es adecuada para los pagos y el tratamiento automatizado, respectivamente.

No se han planteado cuestiones importantes durante el proceso de prueba. Esto ha sido probablemente debido a que el grupo de trabajo del CEN ya había llevado a cabo su propio análisis de comprobación de calidad. Asimismo, las pruebas se llevaron a cabo a la vez que el desarrollo de la norma europea de modo que se pudieran ir planteando diversas cuestiones de forma paralela sin que se llegara a establecer un gran número de ellas.

En el plano semántico, el proceso mejoró la norma europea, dado que las consiguientes definiciones y notas de uso actualizadas ayudarán a los ejecutores y los usuarios finales a comprenderla más fácilmente.

La pruebas de sintaxis se concentraron principalmente en garantizar que los mecanismos de validación eran adecuados para verificar la conformidad y se basaron también en las lecciones aprendidas del proyecto CEN WS/BII (Taller del CEN «Business Interoperability Interfaces for public procurement in Europe»). La disponibilidad de mecanismos de validación es fundamental para facilitar el uso práctico de la norma europea por parte de los responsables de la ejecución.

3.2 Estudio complementario sobre los efectos prácticos para el usuario final

Con el fin de complementar los resultados técnicos de las pruebas del CEN, la Comisión decidió realizar un nuevo estudio que fue llevado a cabo por PWC. El objetivo de dicho estudio era evaluar la norma europea con respecto a los tres criterios principales enumerados en la Directiva 2014/55/UE, a saber:

- A. **Utilización práctica:** este criterio se refiere a elementos tales como la eficacia, la utilidad y la adecuación para una situación o uso concretos.
- B. **Facilidad de uso:** este criterio implica una evaluación de la facilidad de uso y de la aplicación de la norma teniendo en cuenta, en particular, los sistemas existentes, como el de planificación de recursos empresariales (ERP por sus siglas en inglés).
- C. **Costes de aplicación:** este criterio se refiere a los costes de aplicación asumidos por los usuarios finales (poderes adjudicadores y sus proveedores) para apoyar la norma, abarcando el conjunto completo de los escenarios identificados.

La metodología utilizada para el estudio se inició mediante la definición de distintos escenarios de aplicación. El conjunto final de escenarios abarca seis países: Francia, Irlanda, Italia, Noruega, los Países Bajos y Polonia. Estos países fueron seleccionados para un análisis

en profundidad a fin de tener en cuenta la diversidad de situaciones existentes en la UE, centrándose en los siguientes ámbitos:

- **Ámbito 1:** grado de (des)centralización de la facturación electrónica en el ámbito nacional
- **Ámbito 2:** nivel de madurez de la facturación electrónica
- **Ámbito 3:** utilización de normas de facturación electrónica

La segunda fase de este proyecto se centró en la recopilación y consolidación de los datos requeridos para evaluar la norma europea y el análisis de los mismos. El estudio se basó en los resultados de las pruebas del informe del CEN, que analizaba la aplicación práctica (idoneidad para el uso) de la norma europea desde una perspectiva técnica. Por otra parte, los datos fueron obtenidos mediante investigación documental. Esta investigación se llevó a cabo para aclarar los modelos de facturación electrónica existentes, el potencial que ofrecen y los modelos de fijación de precios.

Por último, se celebraron entrevistas con las autoridades regionales y de los Estados miembros, así como con los representantes de la industria, los proveedores de servicios y los distribuidores de programas informáticos. Durante las entrevistas, se presentó a los representantes un conjunto predefinido de preguntas. Estas reuniones se registraron, se documentaron en actas y estas fueron aprobadas por los correspondientes representantes.

4. Resultados de la evaluación

Los tres criterios mencionados en la Directiva se describen uno a uno a continuación.

A. Utilización práctica

La utilización práctica de la norma europea sobre facturación electrónica, desde el punto de vista de su adecuación al objetivo, ha sido confirmada por las autoridades de los Estados miembros y las partes interesadas entrevistadas. No se ha determinado ningún problema técnico importante. Además, la norma europea ha sido aprobada por unanimidad por todos los organismos nacionales de normalización.

La norma europea sobre facturación electrónica se basa en la normativa internacional vigente adoptada de manera general en Europa. La decisión de limitar el número de formatos para aplicar el modelo de datos semánticos de la base de la factura a UBL 2.1³ y UNCEFACT/CII resultará en una mayor simplificación, ya que se trata de dos sintaxis muy comunes ya en uso en el mercado. La mayoría de los poderes adjudicadores entrevistados para este estudio darán prioridad al apoyo de una única sintaxis, UBL 2.1.

B. Facilidad de uso

Al determinar un conjunto común de elementos de información de una factura que cubren la mayoría de los requisitos comerciales y legales, el modelo de datos semánticos de la factura

³ La sintaxis UBL 2.1 ha sido señalada por la Comisión como referencia en la contratación pública mediante una Decisión de la Comisión. 2014/771/UE: Decisión de Ejecución de la Comisión, de 31 de octubre de 2014, relativa a la identificación de Universal Business Language, versión 2.1, para su uso como referencia en la contratación pública (Texto pertinente a efectos del EEE).

de base resulta de gran valor para el establecimiento de sistemas de facturación electrónica rentables y fáciles de usar.

Las autoridades centrales, regionales y locales consideran esencial el papel de los sistemas de ERP y los distribuidores de programas informáticos. En particular, la aplicación de la norma europea de forma nativa en sus soluciones reducirá la necesidad de conversión de formatos, lo que reducirá considerablemente la complejidad y el coste para los usuarios finales.

La norma europea se considera flexible por la posibilidad de usar elementos opcionales, campos de texto libre y listas de códigos incluidos. No obstante, esta ventaja puede resultar en una excesiva proliferación de CIUS (Core Invoice Usage Specifications) y extensiones. Las CIUS son especificaciones que están destinadas a ayudar a los ejecutores a resolver los aspectos prácticos de la definición de los sistemas informáticos basados en la norma europea. La utilización de CIUS y extensiones deberá supervisarse y limitarse, posiblemente a través de una iniciativa europea coordinada, con el fin de garantizar la interoperabilidad a través de las fronteras.

C. Posibles costes de aplicación

Los costes de aplicación de la facturación electrónica dependen en gran medida de dos variables clave en cada país: el nivel de madurez y la arquitectura elegida por el sector público para la facturación electrónica.

La madurez de la facturación electrónica a escala nacional viene determinada por los índices de adopción en el sector público y el sector privado, la existencia de un mercado competitivo de servicios y soluciones de facturación electrónica, y el nivel de organización y preparación informática. El impacto de la norma europea, desde el punto de vista de los costes y la complejidad, será menor en Estados miembros con altos niveles de madurez. Será mayor en los Estados miembros en los que el nivel de adopción de la facturación electrónica sea reducido, donde el número de proveedores de servicios y soluciones sea limitado y la infraestructura informática nacional no esté muy desarrollada.

El impacto de la norma europea también dependerá de la política y legislación nacionales, y los requisitos correspondientes. Los gobiernos se beneficiarán de la definición de una estrategia para aplicar la Directiva 2014/55/UE (desde el cumplimiento mínimo de la Directiva hasta la completa automatización del proceso de facturación), así como de la planificación de una implantación a nivel nacional. Varios países han tenido una experiencia positiva con estas estrategias. La utilización de la facturación electrónica por parte de los proveedores del sector público puede ser de obligado cumplimiento, incluido el uso de formatos específicos.

En la mayoría de los Estados miembros pueden identificarse dos **arquitecturas diferentes para la facturación electrónica** en la contratación pública que están ya en vigor, concretamente:

- un nodo central (o una combinación de varios nodos centrales o «hubs») que recibe todas las facturas electrónicas de los proveedores y las envía a la entidad o poder adjudicador pertinente (sistema centralizado); o

- un sistema distribuido en el que las facturas electrónicas las tienen que enviar directamente los proveedores a la entidad o poder adjudicador pertinente (sistema distribuido).

Los Estados miembros con un alto nivel de madurez en cuanto a facturación electrónica se caracterizan por unas elevadas tasas de adopción y un entorno competitivo para los proveedores de soluciones y servicios de facturación electrónica, así como una avanzada organización y preparación informática.

Los Estados miembros con una arquitectura de facturación electrónica madura y descentralizada se apoyarán en los proveedores de soluciones y servicios de facturación electrónica que mejorarán sus sistemas para que sean compatibles con la norma europea, ofreciendo soluciones competitivas a entidades públicas y privadas de todos los tamaños. En este supuesto, el impacto de la aplicación de la norma europea se espera que sea bajo o moderadamente bajo, dependiendo de la situación. Los gastos para la mejora de los sistemas se sufragarán con cargo a los proveedores de servicios y, por lo tanto, a los usuarios finales (poderes adjudicadores y sus proveedores). Será un coste marginal si los proveedores de servicios utilizan normas ya adaptadas a la norma europea y relativamente más altos en el caso contrario. Todos los vendedores y proveedores de servicios de facturación electrónica de ERP entrevistados para este estudio señalaron que ofrecerán soluciones conformes a la norma europea en función de la demanda del mercado. Sin embargo, el coste de la aplicación de la norma europea aumentará si se utiliza un número elevado de extensiones a nivel nacional y sectorial, lo que reduciría significativamente las ventajas de una norma común.

En los Estados miembros en los que ya existe una arquitectura madura y centralizada de facturación electrónica, el impacto de la norma europea sobre los usuarios finales será, por regla general, reducido. Cualquier cambio necesario para respaldar la norma europea y el correspondiente coste será asumido principalmente por las entidades que gestionan el sistema central de facturación electrónica. En Francia, por ejemplo, el sistema en vigor desde enero de 2017, Chorus Pro, se basa en la aplicación de una solución compartida por todos los proveedores (tanto privados como públicos) de la esfera pública. La norma europea no tendrá incidencia alguna en las (pequeñas) administraciones públicas ya que Chorus Pro se facilita sin coste alguno para las administraciones o los proveedores. La norma europea tampoco afecta a las pymes, que pueden seguir enviando facturas en formato PDF a las administraciones públicas.

Los poderes adjudicadores pequeños decidirán el nivel de inversión y automatización del proceso de los servicios y soluciones de facturación electrónica que utilizarán, en base a los requisitos nacionales y a su modelo de negocio. El coste de compra de la norma europea del CEN no es un asunto esencial, pero la disponibilidad de información a través del mecanismo «Conectar Europa» (MCE) y el CEN relacionada con la norma europea y sus productos accesorios de forma gratuita se considera un aspecto importante.

Los Estados miembros con un bajo nivel de madurez en cuanto a facturación electrónica que adopten una arquitectura descentralizada se enfrentarán a desafíos para garantizar la puesta en marcha y aplicación de la norma europea. Sin embargo, esto puede quedar atenuado por el Gobierno mediante la preparación de unas reglas y orientaciones claras, tales como la utilización de normas. Además, la sensibilización, la promoción, el patrocinio, la formación, los centros de competencias y los servicios compartidos desempeñarán un papel importante en el apoyo a la utilización de la norma europea. En este escenario se espera que la incidencia de

la norma europea y los costes relacionados sean significativos. A menos que los poderes adjudicadores elijan la opción de utilizar servicios compartidos, lo que mutualizaría o reduciría enormemente los costes, o apliquen una política de compartir y reutilizar, sufrirán repercusiones en sus presupuestos. En **los Estados miembros con bajos niveles de madurez de facturación electrónica que opten por aplicar un sistema centralizado para la facturación electrónica**, el impacto de la norma europea dependerá de los requisitos nacionales y el nivel de preparación del sector público y el sector privado. Los países que han ordenado el uso de normas ya adaptadas a la norma europea no tendrán que hacer frente a grandes desafíos técnicos. Si el nivel de preparación es alto, la adopción de la facturación electrónica aumentará en consecuencia. Los poderes adjudicadores serán respaldados y podrán operar a través del sistema centralizado, mientras que los proveedores dependerán de los operadores comerciales y, en algunos casos, se ofrecerán servicios gratuitos para un número limitado de facturas. No obstante, para materializar estas prestaciones, es necesaria una cierta inversión por parte de las autoridades centrales a fin de poner en marcha este sistema central.

5. Repercusión en algunas partes interesadas

Repercusión en los pequeños poderes adjudicadores

Las entrevistas con las autoridades regionales y locales ponen de manifiesto que:

- El uso de la norma es crucial para las autoridades locales a fin de reducir los costes.
- La forma más común de aplicar la norma europea se espera que sea a través de la mejora de los sistemas de ERP que soportan de forma nativa la norma.
- En la medida en que las extensiones pueden evitarse, se espera que la aplicación de la norma europea sea asequible para todas las administraciones públicas.

Se considera que los beneficios de la simplificación de los procedimientos de pago son, por tanto, superiores a los limitados costes de su aplicación.

Como se ha indicado anteriormente, la Directiva 2014/55/UE solo se aplica a los contratos con un valor superior a los umbrales de la UE, limitando así el número de pequeños poderes adjudicadores afectados por esta obligación. En general, corresponderá a cada poder adjudicador decidir el nivel de automatización y sofisticación informática de sus sistemas y la inversión que están dispuestos a hacer. Esta decisión se basará en su modelo de negocio y en los requisitos nacionales. La financiación aportada por el mecanismo «Conectar Europa» se considera un instrumento útil para apoyar la aplicación de la norma europea.

Repercusión en las pymes

La Directiva no obliga a los particulares a utilizar la facturación electrónica, aunque la normativa nacional podrá hacerla obligatoria. No obstante, en caso de que decidan hacer uso de la facturación electrónica en la contratación pública, la norma europea tendrá un efecto positivo sobre las pymes, al impedir que las administraciones públicas de diferentes países requieran diferentes especificaciones en cuanto a la facturación electrónica. En algunos Estados miembros, los servicios de facturación electrónica se ofrecen de forma gratuita a las pymes para un número limitado de facturas electrónicas. En Italia, la Cámara de Comercio ofrece un servicio de este tipo, que incluye también el archivo electrónico.

Por último, la norma europea es agnóstica en cuanto al uso de la firma electrónica. Cualquier coste relacionado con el uso de la firma electrónica para la facturación electrónica en el sector público, en aquellos Estados miembros en los que su uso es obligatorio, debería preverse en los presupuestos de las pymes.

6. Retos futuros

Las partes interesadas contactadas propusieron una serie de medidas para apoyar el despliegue de la norma europea y maximizar sus beneficios. A continuación se relacionan por orden de repetición:

- el actual **entorno de pruebas**, de libre acceso (sin necesidad de autenticación) debe ser mejorado aún más (por ejemplo, con mayores explicaciones de los errores, actualizados a medida que evolucionan los mecanismos de validación) y ofrecer ejemplos de facturas simples y complejas;
- un **registro central europeo** en el que se incluyan todos los proveedores de servicios y soluciones que apoyan la norma europea o las CIUS, como elemento fundamental de un sistema de gobernanza;
- **documentación clara acerca de la norma europea** y su aplicación;
- un **servicio de asistencia técnica** para proporcionar ayuda en la aplicación de la norma europea;
- **mecanismos de validación para la norma europea** accesibles al público y disponibilidad de servicios de prueba a través de una interfaz de programación de aplicaciones (API) promovida a un público más amplio;
- **apoyo financiero a los encargados de la ejecución**;
- podrían tenerse en cuenta los vocabularios básicos del programa ISA² y las especificaciones semánticas pertinentes.

El despliegue de la norma europea requerirá mantenimiento y gobernanza. Por ejemplo, debe establecerse un sistema de gobernanza para evaluar las extensiones tanto a nivel sintáctico como semántico y buscar los puntos comunes entre países y sectores, sobre la base de un proceso controlado.

Además, existen una serie de ventajas para los compradores públicos que adoptan una «estrategia máxima» sobre la base de la plena automatización de los procesos. Con el fin de promover este aspecto, la función del Comité Técnico y de la Comisión Europea será esencial para proporcionar el apoyo necesario.

7. Conclusión

Este informe concluye los trabajos de la preparación de la norma europea sobre facturación electrónica. Se han evaluado los tres criterios mencionados en la propia Directiva (utilización práctica, facilidad de uso y posibles costes de aplicación). Según las dos fuentes principales, el informe técnico del CEN y el estudio de PWC, la norma europea se considera apta para el uso previsto.

En paralelo a la transmisión del presente informe al Parlamento Europeo y al Consejo, la referencia a la norma europea se publicará en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Con arreglo al artículo 11 de la Directiva, la presente publicación constituye el punto de partida para la aplicación de los plazos establecidos en el artículo 11, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2014/55/UE.